Die
Schweizerische Steuerpolitik
unter dem Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung
der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
der hohen Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

vorgelegt von
WILLY SPIESS
von Henau (St. G.)

1949
BUCHDRUCKEREI EINSIEDLER ANZEIGER AG. EINSIEDELN

Die Schweizerische Steuerpolitik unter dem Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung

DIE
SCHWEIZERISCHE STEUERPOLITIK
UNTER DEM GESICHTSPUNKT DER VOLLBESCHÄFTIGUNG

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
der hohen Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

vorgelegt von
WILLY SPIESS
von Henau (St. G.)

1949
BUCHDRUCKEREI EINSIEDLER ANZEIGER AG. EINSIEDELN

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. E. Salin und Dr. V. F. Wagner.

Basel, den 27. November 1948.

sign. Prof. Dr. K. Meuli, Dekan.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Diese Arbeit erscheint unter dem Titel
„Schweizerische Steuerpolitik
im Dienste der Vollbeschäftigung"
im Cosmos-Verlag in Bern.

MEINER MUTTER

Vorwort

Im Sommersemester 1946 veranstaltete Herr Prof. Dr. E. Salin ein Seminar über aktuelle Probleme der schweizerischen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dem Verfasser fiel die Aufgabe zu, über den schweizerischen Finanzausgleich unter dem Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung zu sprechen. Dieses Referat gab den Anstoß zur vorliegenden Arbeit, deren hauptsächlichste Ergebnisse im Frühjahr 1948 vorlagen.

Es ist dem Verfasser ein Bedürfnis, den Herren Professoren Dr. E. Salin und Dr. V. F. Wagner für die fruchtbaren Anregungen und die verständnisvolle Förderung der Arbeit zu danken.

Näfels (Gl.), im Dezember 1948. W. Sp.

Einleitung

Es ist ein großes Wagnis die schweizerische Steuerpolitik unter dem spezifischen Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung zu betrachten. Ein Wagnis, weil in unserem Lande (mit Ausnahme des Basler Arbeitsrappens) bis heute beschäftigungspolitische Argumente bei der Ausgestaltung des Steuerwesens keine Rolle spielten. Ein Wagnis aber auch, weil der „Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung" zu manchen Bedenken Anlaß gibt, Bedenken, die im folgenden gewürdigt werden sollen.

1. Bis in unsere Tage hinein hat die liberale Wirtschaftstheorie und -praxis (soweit sie nicht die Selbstheilung der Krise vertrat) die Probleme der Arbeitslosigkeit und deren Bekämpfung in den Rahmen der allgemeinen Konjunkturpolitik gestellt. Wird, wie bei Sombart[1], unter „Konjunktur" ein durch „Zufall" gestalteter Wirtschaftsverlauf verstanden, dann kann mit Recht gefragt werden, ob nicht „in dem Maße, wie die Wirtschaft durch bewußte Eingriffe ‚planvoll' gestaltet wird"[2], der Begriff „Konjunktur" jeden Sinn verliere, denn „es wäre völlig abwegig, in einer Wirtschaft wie (z. B. d. V.) derjenigen Sowjetrußlands von „Konjunktur" zu sprechen..."[3] Stellt man sich auf diesen Standpunkt, dann ist nicht einzusehen, wieso eine Konjunktur- (Beschäftigungs-) politik unterstützt werden soll, der doch allmählich der Boden entzogen wird!

Sombart führt gegenüber der herkömmlichen Konjunkturpolitik noch ein zweites Argument ins Treffen: „So erleben wir heute das Schauspiel, daß die aus dem hochkapitalistischen Wesen abgezogenen Konjunkturschematas kritiklos auf die Gegenwart, das heißt die völlig veränderte Lage des spät-

---

[1] Vergl. hiezu einen Artikel von Sombart in der Festschrift für Arthur Spiethoff (Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung, München 1933), S. 277.

[2] Ebenda.

[3] Ebenda.

kapitalistischen Zeitalters angewandt werden..."[4] — während es doch so ist, daß jede Krise und jede Unterbeschäftigung ihre eigenen Ursachen hat und dementsprechend verschieden behandelt werden sollte. Hat es, angesichts dieser Sachlage, einen Sinn, von *dem* Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung zu sprechen?

Beide Argumente, die Sombart der Konjunkturpolitik alten Stils entgegenhält, treffen ins Schwarze. Sie treffen aber nicht die „Konjunkturpolitik" (lies „Beschäftigungspolitik") Keynes'scher Observanz. Warum? Weil die Konjunkturpolitik — zumindest in den angelsächsischen Ländern — durch die viel umfassendere Vollbeschäftigungspolitik verdrängt worden ist, und weil die Durchführung und Sicherung der Vollbeschäftigung[5] soviele interventionistische Eingriffe erheischt (Kontrolle des Außenhandels, der Preise, der Investition, des Standorts etc.[6]), daß dadurch jener Grad der ‚planvollen' Wirtschaft erreicht wird, der die Konjunktur verebben und die Konjunkturpolitik alten Stils obsolet werden läßt. Wie die theoretischen Grundlagen (Vergl. 2. Kapitel) zeigen werden, verfügt die neue Wirtschaftspolitik über jene Mittel, die — unbesehen konjunktureller oder wirtschaftlicher Störungen — auf unbestimmte Zeit ein relativ hohes Beschäftigungsniveau garantieren. Dies allerdings unter der einen Voraussetzung, daß die Vollbeschäftigung erwünscht ist und die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt werden können.

2. Ist die Sicherung einer genügenden Beschäftigung als ein erstrebenswertes Ziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik normiert worden? Ja. Am 6. Juli 1947 hat das Schweizervolk die revidierten Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung angenommen. Ein tragender Pfeiler dieser neuen Verfassungsartikel ist Art. 31, worin der Bund, die Kantone und die private Wirtschaft verhalten werden, „Maßnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Be-

---

[4] Ebenda.

[5] Vergl. hiezu: Vollbeschäftigung, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik. Bearbeitet und herausgegeben vom Statistischen Institut der Universität Oxford. Bern 1946. (Dieses Werk wird im folgenden „Vollbeschäftigungsbuch" genannt.)

[6] Vollbeschäftigungsbuch, S. 321 ff.

kämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit" zu ergreifen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, muß die schweizerische Steuerpolitik einen nicht unwesentlichen Beitrag leisten. Wie dieser Beitrag beschaffen sein soll, beurteilt sich nach dem wirtschaftspolitischen Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung.

Ein kritischer Einwand. Es ist eine bekannte Tatsache, daß das schweizerische Steuerwesen zu den kompliziertesten der Welt gehört. Ist es da zu verantworten, daß die Steuern in den Dienst der Beschäftigungspolitik gestellt werden und dies auf die Gefahr hin, eine zusätzliche Erschwerung heraufzubeschwören? Der Verfasser hat diese Frage bejaht. Dies aus der Erkenntnis heraus, daß die Steuer bereits ein interventionistischer Eingriff in die Wirtschaft ist; gelingt es, die Steuerpolitik auf die Wünsche der Wirtschaft auszurichten, dann wird damit erreicht, daß ein bereits bestehender Eingriff „bis zur Neige" ausgekostet wird. Es lassen sich andere (und vielleicht folgenschwerere) Maßnahmen eher verhüten.

3. Wie die schweizerische Steuerpolitik mit der Vollbeschäftigung koordiniert werden könnte, wird im 3. Kap., III. Abschn., zu zeigen versucht werden. Um Mißverständnissen zu begegnen, sei auf folgendes aufmerksam gemacht: Beim vorgeschlagenen Lösungsversuch handelt es sich — wiewohl er sich in der Sphäre der praktischen Steuerpolitik abspielt — um theoretische Steuerpolitik. Um angewandte Theorie. Dem Verfasser liegt weniger daran, ein fix-fertiges „Programm" vorzulegen, als vielmehr zu zeigen, wie die Probleme gelöst werden könnten, sollte man einmal die Absicht haben, sie zu lösen. In erster Linie geht's nicht um den Lösungsversuch. Es geht ums Prinzip!

4. Im gegenwärtigen Zeitpunkt über die schweizerische Steuerpolitik zu schreiben, ist ein gewagtes Unterfangen, werden doch alle steuerpolitischen Beiträge unter den Generalnenner „Bundesfinanzreform" gebracht. Es ist nicht die Absicht des Verfassers zu den Problemen der Bundesfinanzreform Stellung zu beziehen, weiß er doch, daß dies in ausgiebiger Weise durch die Parteien, Verbände und Interessengruppen besorgt wird. Der Gang der Arbeit wird es aber mit sich bringen, daß zu verschiedenen Malen zu den schwebenden Fragen trotzdem Stellung bezogen werden muß. Dies

wird umso notwendiger sein, als Anzeichen dafür sprechen, daß fiskalische und staatspolitische Ueberlegungen die künftige Marschroute der zentralen Finanz- und Steuerpolitik in einer Art und Weise festlegen, die einen Konflikt mit dem Postulat der Vollbeschäftigung (und damit mit Art. 31 BV) unvermeidbar machen.

5. Mit dieser Arbeit wird weder das geschichtliche Werden der schweizerischen Steuerpolitik aufgezeigt[7], noch wird ein „Erklärungsversuch des Seienden" gegeben. Diese Arbeit will ein „Rechtfertigungsversuch des Seinsollenden"[8] sein. Da das Seinsollende (d. h. die der Vollbeschäftigung konforme Steuerpolitik) vor allem ein Anliegen der nächsten zwei Konjunkturphasen ist, so ist der Zeitpunkt der Niederschrift gut gewählt. Denn jetzt besteht die Möglichkeit, „Politik im engern Sinne" zu betreiben, d. h. die „fortgehende, staatsklug durchzuführende *Weiterbildung* der öffentlichen Einrichtungen und Geschäfte"[9] anzuregen.

---

[7] Vergl. hiezu: Georg Schanz, Die Steuern der Schweiz. 5 Bände. Stuttgart 1890.

[8] Vergl. Wilh. Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft. Frankfurt a. Main 1942. S. 118.

[9] Schäffle A., Die Steuern. Leipzig 1895. Bd. 1, S. 8.

1. Kapitel

Steuerrechtliche Grundlagen

Nach der überkommenen und durch die Finanzwirtschaft inspirierten Anschauung sind *Steuern* Zwangsabgaben, die den öffentlichen Gemeinwesen ohne spezielles Entgelt geleistet werden.[1] Sie decken den Finanzbedarf und stellen sich so in den Dienst der „Befriedigung von Gemeinschaftsbedürfnissen".[2] Die *Steuerpolitik* hat die Aufgabe, die geeigneten Mittel und Wege zu finden, die den Zweck der Steuer am besten erfüllen helfen. Ihr konkretes Ziel ist: Sicherung des öffentlichen Finanzbedarfes.[3] Das *Steuerrecht* ist „die Summe derjenigen Rechtsnormen, welche das Steuerrechtsverhältnis und die Verwirklichung der daraus entspringenden Ansprüche und Verpflichtungen regeln".[4] Es ist der ruhende Pol um den die Steuerpolitik kreist, oder — wie Blumenstein sich ausdrückt — „gewissermaßen das Produkt der Steuerpolitik".[5] Wenn dem so ist, dann wird ein Querschnitt durch das geltende Steuerrecht einen Einblick gewähren in die Steuerpolitik vergangener Jahre und einen geschichtlichen Rückblick nicht überflüssig, aber entbehrlich machen.[6]

Dies ist nicht der einzige Grund, weshalb die wichtigsten Grundzüge des schweizerischen Steuerrechts zur Sprache kommen. Das Steuerrecht ist nicht nur das *Produkt* — es ist auch der *Ausgangspunkt* der Steuerpolitik. Eine gründliche Kenntnis des Steuerrechts ist deshalb unerläßlich, weil sich das Recht (zumal in einer Referendumsdemokratie) nicht abrupt entwickelt und es stets gilt an Bestehendes anzuknüpfen. Auch eine Steuerpolitik unter den Auspizien der Vollbeschäftigung wird sich mit dieser Tatsache abfinden müssen.

---

[1] Vergl. Amonn, Grundsätze der Finanzwissenschaft. I. Teil. Bern 1947.
[2] Eheberg im HWB d. Staatsw., 3. Aufl. Jena 1909.
[3] Weitere Ausführungen folgen später (vergl. § 12).
[4] Blumenstein, Schweizerisches Steuerrecht. Tübingen 1926. Bd. 1, S. 17.
[5] Ebenda.
[6] Das Monumental-Werk von Georg Schanz, Die Steuern der Schweiz (5 Bde., Stuttgart 1890), gewährt einen umfassenden Einblick in die Geschichte des schweizerischen Steuerwesens. — Vergl. ergänzend Salome Schneider, Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz.

Bei der Behandlung der steuerrechtlichen Fragen soll vor allem auf das Recht der natürlichen Personen Rücksicht genommen werden. Außerdem wird das schweizerische Steuerrecht nur in dem Maße behandelt, als es für unser Thema relevant ist.[7]

§ 1. Die Vielzahl der Steuerhoheiten

„Die Befugnis eines Gemeinwesens, Steuern zu erheben, entspringt aus seiner Gebietshoheit.“ [8] Der Bund und die Kantone sind Träger der Gebietshoheit. Beiden steht daher das ursprüngliche Recht zu, Steuern zu erheben.

Da dem Staatsgebiet des Bundes die Summe der fünfundzwanzig kantonalen Staatsgebiete entspricht, drängt sich eine Ausmarchung zwischen kantonaler und zentraler Steuerhoheit auf. Dies geschieht im Bundesrecht. Es dürfen „nur solche Steuern als eidgenössische Steuern bestehen, die dem Bund durch die Bundesverfassung zugestanden sind.“ [9] Die Kantone sind in der Auswahl und Erhebung von Steuern frei. Das kantonale Steuerrecht darf lediglich „nicht in Widerspruch treten zu Vorschriften des eidgenössischen Rechts.“ [10]

Im schweizerischen Bundesstaat ist die Aufteilung der Steuergewalt noch weiter gediehen. Sämtliche Kantone haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Gemeinden einen mehr oder minder großen Teil der Finanzhoheit zu übertragen. Die Vielzahl der ursprünglichen Steuerhoheiten findet ihr Korrelat in der Unzahl delegierter Steuerhoheiten.

Für die *territoriale* Abgrenzung der Steuergewalt sind die Landes-, Kantons- oder Gemeindegrenzen maßgebend, wobei hauptsächlich folgende Grundsätze gelten:

1. Die Grundstücke werden am Ort der gelegenen Sache versteuert.
2. Für das bewegliche Vermögen und das Einkommen ist der zivilrechtliche Wohnsitz Steuerdomizil.
3. Die juristischen Personen werden am Geschäftssitz besteuert.

---

[7] An dieser Stelle sei auf das grundlegende Werk von Blumenstein (Schweizerisches Steuerrecht, 2 Bde., Tübingen 1926) verwiesen, welches in erschöpfender Weise das schweizerische Steuerrecht behandelt.

[8] Blumenstein, a. a. O. S. 31.

[9] Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Zürich 1939.

[10] Ebenda, S. 108.

In der Regel entscheidet also nicht die wirtschaftliche, sondern die persönliche Zugehörigkeit über die Frage, welcher Steuergewalt sich der Bürger zu unterwerfen hat.

Das Ueber- und Nebeneinander der verschiedenen Steuerhoheiten birgt die Gefahr in sich, daß ein und derselbe Steuerschuldner von den verschiedenen Fiski gleichzeitig in die Zange genommen wird. Das Verbot der Doppelbesteuerung wirkt dem entgegen. Art. 46, 2 BV gilt aber nur für den Fall, wenn zwei *gleichgestellte* Fiski (z. B. zwei Kantone) das gleiche Objekt besteuern wollen. Eine Doppelbelastung ist aber gestattet: der Bund, die Kantone und allenfalls die Gemeinden können ungehindert eine doppelte und dreifache Besteuerung auf dem gleichen Objekt vornehmen.

Nun die Frage der *materiellen* Teilung der Steuergewalt. Drei verschiedene Wege sind eingeschlagen worden: An erster Stelle ist das System der *Teilung der Steuerquellen* zu nennen. Der landläufige Grundsatz hiefür lautet: Die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten Steuern dem Bund. Es wird an anderer Stelle zu untersuchen sein, wie es heute um diesen „ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz" bestellt ist. Als zweites ist das *System der Steuergemeinschaft* zu nennen. Zwei Steuergewalten erheben gemeinsam eine Steuer und verteilen untereinander die Erträge. Dieses System wird bei den meisten Bundessteuern angewandt. Die Kantone partizipieren in Form von „gesetzlichen Anteilen" (z. B. Wehrsteuer: Kantone 30%, Bund 70%; Militärpflichtersatz: Kantone 54%, Bund 46%). Das Anteilsrecht an Steuern steht dem Bund bei den kantonalen Steuern nicht zu. Hier sind es meistens die Gemeinden, die auf diese Art am Ertrag der kantonalen Steuern anteilsberechtigt werden. Endlich ist noch eine dritte Möglichkeit zu nennen: das sog. *Beitragssystem.* In diesem Fall werden die Steuern selbständig durch die einzelnen Fiski erhoben, die Erträge aber nachher verteilt. Der geläufige Ausdruck für die Bundesleistungen: Subventionen. Die Leistungen der Kantone dem Bund gegenüber (die allerdings erst einmal erfolgten) nennen sich Kontingente (Art. 42/f BV).

Da die Steuerhoheit der Gemeinden nur in den Schranken des kantonalen Rechts gilt und durch kantonales Recht endgültig geregelt wird, so ist das Problem der materiellen Abgrenzung der Steuergewalt vor allem im Bereich zentraler und kantonaler Steuerpolitik gelegen. Die Steuerhoheit wirkt sich praktisch in der Auflage von Steuern aus. Entsprechend ihrer Stellung als originäre Steuergewalten haben der Bund und die Kantone die Ausbildung ihres Steuerwesens selbständig an die Hand genommen. Aber auch die Gemeinden sind nicht zurückgeblieben. Auch sie haben — innerhalb den Grenzen

der Kantonsverfassung — ihre delegierte Steuerhoheit so freiheitlich als möglich genutzt.

§ 2. Die verschiedenartigen Steuersysteme

„Unter Steuersystem verstehen wir im nachfolgenden die Gesamtheit der von Bund, den Kantonen und den Gemeinden erhobenen Steuern. Weder Bund, noch Kantone und Gemeinden besitzen ein geschlossenes Steuersystem. Erst durch das Zusammenwirken sämtlicher Steuern wird die steuerliche Leistungsfähigkeit in ihren verschiedenen Ausdrucksformen: Vermögen und Erwerb, Verbrauch und Verkehr, im Sinne eines neuzeitlich ausgebildeten Steuersystems erfaßt.“ [11]

Bevor das Steuersytem des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einzeln besprochen wird, soll anhand einiger Zahlen dargelegt werden, wie diese Steuersysteme aufeinander abgestimmt sind.[12]

Tabelle 1

Abgaben an den Bund, an die Kantone und Gemeinden

Jahr	Bund (ohne Kantons-Anteile)	Kantone		Total in Mill. Fr.
		Anteil an Bundessteuern	Kantons- und Gemeindesteuern	
1913	—	—	160,2	160,2
1933	10,7	2,7	450,6	464,0
1938	30,4	20,2	507,7	558,3
1947	281,0	59,0	975,0	1 315,0
	Von Fr. 100.— direkten Steuern entfallen auf . . .			
1913	—	—	100,0	100
1933	2,3	0,6	97,1	100
1938	5,5	3,6	90,9	100
1947	21,4	4,5	74,1	100

Das Total aller Steuern ist im Jahre 1947 beinahe zehnmal höher als 1913. Der Bund nimmt — im Vergleich zu 1913 — sechszehnmal mehr Steuern ein, während das Verhältnis in den Kantonen 1 zu 6 ist. Wie war das möglich? Die folgende Uebersicht gibt eine Erklärung: [12*]

---

[11] C. Higy, Im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft. Bd. 2.

[12] Aus: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948. S. 111.

[12*] Ebenda, S. 109.

Tabelle 2

Die direkten (veranlagten) Steuern von Vermögen und Erwerb

Jahr	Bund (ohne Kantons-Anteile)	Kantone		Total in Mill. Fr.
		Anteil an Bundessteuern	Kantons- und Gemeindesteuern	
1913	84,1	—	184,3	268,4
1933	358,6	12,7	522,2	893,5
1938	432,9	34,6	582,4	1 049,9
1947	1 318,0	78,0	1 080,0	2 476,0
	Von 100 Fr. Steuern entfallen auf . . .			
1913	31,3	—	68,7	100
1933	40,1	1,4	58,5	100
1938	41,2	3,3	55,5	100
1947	53,3	3,1	43,6	100

Aus der Tabelle ist ersichtlich, daß die ursprüngliche Maxime der Teilung der Steuerquellen (die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten Steuern dem Bund) in der Praxis preisgegeben wurde.[12**] Seit dem ersten Weltkrieg wird — mit wechselnden Unterbrüchen — immer mehr das System der Steuergemeinschaft angewandt. Wie dieses System bei den einzelnen Steuern gehandhabt wird, werden die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

1. Das Steuersystem des Bundes. An erster Stelle sind die indirekten Verbrauchs- und Verkehrssteuern zu nennen und hier als wichtigste Steuer die Zölle anzuführen. Bis zum ersten Weltkrieg bildeten die Zolleinnahmen das Rückgrat des Bundesetats; sie brachten ca. 80% der Bundeseinnahmen. Obwohl in den letzten 30 Jahren der Ertrag der Zölle sich verdoppelt hat (1922 ca. 160 und 1946 ca. 330 Mill. Fr.), werden heute nur noch ein Viertel bis ein Fünftel der Ausgaben durch diese Einnahmen bestritten. Neue Steuerquellen sind erschlossen worden. Auf Grund des Art. 41 bis BV wurde die Stempelabgabe- und Coupons-Steuer eingeführt; Art. 41 ter BV gab dem Bund die rechtliche Grundlage für die fiskalische Belastung des Tabaks (die Einnahmen sind zweckgebunden für die AHV), und gemäß BB vom 22. Dezember 1938 hat der Bund das Recht, eine Biersteuer zu erheben. Die besprochenen

---

[12**] Eine direkte Bundessteuer (die sog. erste Kriegssteuer) wurde erstmals mit der Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 beschlossen. Am 4. Mai 1919 (neue Kriegssteuer) und am 27. Nov. 1938 (Krisenabgabe) wurden vom Volk weitere, befristete direkte Bundessteuern beschlossen.

Steuern bilden zusammen mit dem Militärpflichtersatz (BV Art. 18) und der Ausgleichsteuer (BB v. 6. 4. 1939) die ordentlichen Steuern. Durch bundesrätliche Vollmachtenbeschlüsse sind folgende indirekte Steuern angeordnet worden: Die Warenumsatzsteuer (BRB vom 29. Juli 1941) und die Luxussteuer (BRB vom 13. Oktober 1942). Diese beiden Steuern sind bis Ende 1949 befristet und sollen mit der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes auf verfassungsmäßige Grundlage gestellt und auch in Zukunft erhoben werden.

Betrachtet man die Ausgleichsteuer und den Militärpflichtersatz als Abgaben, dann stehen dem Bund *keine* direkten verfassungsmäßigen Steuern zur Verfügung. Auch die nachfolgenden Steuern sind durch Vollmachtenbeschlüsse geschaffen worden: Die Wehrsteuer (BRB vom 9. Dezember 1940), das neue Wehropfer (BRB vom 20. November 1942), die Verrechnungssteuer (BRB vom 1. September 1943) und die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherungen (BRB vom 13. Februar 1945). Wie diese Bundessteuern beschaffen sind und auf welche Art und Weise die Kantone an ihnen partizipieren wird in einer gesonderten Uebersicht[12***] gezeigt werden. Auch das Wehropfer, die Wehr- und Verrechnungssteuer sind außerordentliche Steuern, die ebenfalls auf Ende 1949 befristet sind. Für die beiden letztgenannten Steuern soll eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden, wobei die Wehrsteuer in eine zweckgebundene und auf sechszig Jahre befristete „Tilgungssteuer" umgewandelt werden soll.

2. *Das Steuersystem der Kantone* wird zur Hauptsache durch die direkten Einkommens- und Vermögenssteuern gebildet. In dreizehn Kantonen mit insgesamt 71% der Gesamtbevölkerung wird die allgemeine Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer angewandt.[13] Die übrigen Kantone erheben ihre Steuern entweder nach dem Prinzip der allgemeinen Vermögenssteuer (mit ergänzender Erwerbssteuer) oder nach dem System der allgemeinen Vermögenssteuer mit bedingter Erwerbssteuer. Alle Kantone (mit Ausnahme von Basel-Stadt, Aargau, Neuchâtel) fordern überdies eine Personalsteuer, die als feste Taxe entweder pro Herd, pro Kopf, pro Aktivbürger oder pro Haushalt erhoben wird.

Neben den direkten Steuern spielen die indirekten Steuern im kantonalen Finanzhaushalt eine bescheidene Rolle. Sie treten mehr durch ihre Vielheit (Hundesteuer, Automobilsteuer, Billetsteuer etc.) in Erscheinung als durch ihr finanzwirtschaftliches Gewicht. Im Durchschnitt aller Kantone

---

[12***] Vergl. hiezu Tabelle auf S. 19.

Tabelle 3 *Die Bundessteuern und -abgaben*

Steuern bezw. Abgaben	Rechtsgrundlage	Steuer-Objekt Steuer-Ansatz	Ergebnis vom Jahre 1944 Total	Bundesanteil	Kantonsanteile	Verteilungsschlüssel Bund / Kant.
			Zahlen in 1000 Fr.			
Militärpflichtersatz	Art. 18 BV.	Pers. T. 6.— 1. 50/1000 Verm. 1. 50/100 Eink.	13.603	6.257	7.346	46% Bund 54% Kantone
Eidg. Stempelabgabe und Couponssteuer	Art. 41 bis BV.	5% a/Coup. inkl. Wertp. und Urkunden	70.984	56.903	14.081	1/5 Bund 4/5 Kantone
Kriegsgewinnsteuer	BRB. 12. 1. 1940	z. Z. nicht mehr in Kraft	82.044	75.526	6.518	90% Bund 10% Kantone
Krisenabgabe	B. G. 27. 11. 1930	do.	1.928	1.157	771	3/5 Bund 2/5 Kantone
Wehrsteuer	BRB. 9. 12. 40	0,4—6,5% a/E. 0,5—3,5‰ a/V. 5—15% a/Tant.	230.344	163.573	66.771	70% Bund 30% Kantone
1. Wehropfer	BRB. 19. 7. 1940	einmalige Abgabe	8.019	7.162	857	90% Bund 10% Kantone
Ausgleichsteuer	B. B. 6. 4. 1939	2—40‰ a/Ums. d. Detailgesch. m/200'000 U.	5.766	5.766	.	Bund
Warenumsatzsteuer	BRB. 29. 7. 1941	2—4% a/best. Waren	247.518	247.518	.	Bund
Luxussteuer	BRB. 13. 10. 1942	5 od. 10% a/Luxuswaren	9.335	9.335	.	Bund
Verrechnungssteuer	BRB. 1. 9. 1943	25% a/Zs. etc. a/d. Quelle	15.000	15.000	.	Bund
Total der Bundessteuern im Jahre 1944			684.541	588.197	96.344	
Gebühren u. Abgaben	Rechtsgrundlage					
Reingewinn d. Nationalbank	B. G. 7. 4. 1921				3.413	80 Rp. per Kopf/Kanton
Handelsregistergeb.	O. R. §§ 927—964/G. T.			184	275	[1]
Alkoholmonopol	B. G. 21. 6. 1932			5.545	5.545	geteilt
Patenttaxen	B. G. 2. 6. 1892				1.393	[2]
An Gebühren und Abgaben erhalten				5.729	10.626	
Rekapitulation						
Steuereinnahmen, bezw. -anteile (wie oben)				588.197	96.344	
Gebühren, bezw. -anteile (wie oben)				5.729	10.626	
Zölle (inkl. fiskalische Belastungen im Landesinnern, aber ohne Benzinzoll)				128.357		
Brutto-Bundeseinnahmen (ohne Regiebetriebe und Benzinzollanteil)				722.283		
Ordentliche, direkte Kantonssubventionen				136.000	136.000	[3]
Dem Bund verbleibt				586.283		
Die Kantone erhalten					242.970	

Anmerkungen: [1] 3/5 Kantone, 2/4 Bund. [2] Die Einnahmen werden — nach Abzug der Kosten des Bundes — an die Kantone im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung aufgeteilt. [3] Hier wurden nur die direkten Subventionen an die Kantone (gemäß Botschaft S. 17) eingesetzt. Das Total aller Bundessubventionen betrug in diesem Jahre ca. 380 Millionen Franken.

stellten die indirekten Steuern nur etwas über 6% des Gesamtfiskalaufkommens (für 1944).

3. Das Steuersystem der Gemeinden. Die kantonalen Verfassungen haben die kommunalen Steuerrechte sehr unterschiedlich bemessen. Man unterscheidet:[13]

a) Gemeinden mit gleicher Bemessungsgrundlage und gleichem Tarif wie Kanton: Gemeinden der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau, Genf.

b) Gemeinden mit gleicher Bemessungsgrundlage wie Kanton, aber eigenem Tarif: Gemeinden der Kantone Uri, Glarus, Zug, Freiburg, Tessin, Waadt, Neuenburg.

c) Gemeinden mit abweichender Bemessungsgrundlage und eigenem Tarif, d. h. Gemeinden, welche in der Ausgestaltung ihrer Steuern nur an gewisse Rahmenbestimmungen gebunden sind: Gemeinden der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Graubünden, Wallis.

Auch das Steuersystem der Gemeinden wird beherrscht durch die direkten Einkommens- und Vermögenssteuern. Die indirekten Steuern sind noch bedeutungsloser als bei den kantonalen Steuersystemen. Im Jahre 1944 sind lediglich 2% der Gemeinde-Einnahmen auf Grund indirekter Steuern erfolgt.

§ 3. Die ungleichen Bemessungsgrundlagen

In der Regel dient das Steuerobjekt als Bemessungsgrundlage. Je nach der Eigenschaft des Steuerobjekts sind es feste oder bewegliche Steuern. „Feste Steuern werden grundsätzlich von solchen Steuerobjekten erhoben, die keine ökonomische Wertung zulassen."[14] Dies trifft beispielsweise bei der Personalsteuer zu. Eine Bemessung ist nicht nötig. „Wird dagegen die Höhe des Steuerbetrages von der Beschaffenheit des Steuerobjektes abhängig gemacht, so bedarf es zu seiner Berechnung außer einer Nennung des Steueransatzes auch noch bestimmter Grundsätze über die Bewertung des Steuerobjektes."[15]

Vier Elemente bilden für die Veranlagungssteuern die Steuerbemessungsgrundlagen: die sachliche Bemessung, die Bemessungsfaktoren, die zeitliche Bemessung und die zulässigen Abzüge.

Die sachliche Bemessung dient dazu, die für eine Steuer in Frage kommenden Einkommens- bzw. Vermögensbestand-

---

[13] Vergl. „Die Steuern der Schweiz", bearbeitet von der Eidg. Steuerverwaltung. Bd. I. Basel 1947.

[14] Blumenstein, a. a. O. S. 217.

[15] Derselbe, System des Steuerrechts, S. 110.

teile klarzulegen. Die für die Vermögens- oder Einkommenssteuer zu erfassenden Bestandteile werden (gewöhnlich auf dem Wege der Aufzählung) in den Steuergesetzen genannt. Die sachliche Bemessung für die *Vermögens*steuer ist in den verschiedenen Kantonen ziemlich gleichlautend geregelt. Bei der *Einkommens*steuer bilden sich zwei Lager. Der Bund und diejenigen Kantone, welche nach dem Basler-System besteuern, unterwerfen *alle* Einkommensbestandteile (also auch Renten, Pensionen etc.) der Einkommenssteuer. In den übrigen Kantonen wird dagegen meistens nur der *Erwerb* der Einkommenssteuer unterstellt. Das Kapitaleinkommen wird durch die Vermögenssteuer erfaßt.

Die sachliche Bemessung hat in verschiedenen Kantonen noch Spezialitäten aufzuweisen, die hier nur kurz gestreift werden können. Während der Kanton Bern die Vermögensgewinne einer eigenen Vermögensgewinnsteuer unterwirft, wird im Kanton Schaffhausen nur der 3% des Reinvermögens übersteigende Vermögensertrag der Einkommenssteuer unterworfen. Im Kanton Thurgau werden freundeidgenössisch die Aktien und Genossenschaftsanteile nicht im Kanton domizilierter Gesellschaften in die Steuer genommen — während man die Kantonseinwohner davor verschont! § 25, Abs. 2 des Thurg. Steuergesetzes gestattet, daß der Wert der Aktien und Genossenschaftsanteile am steuerbaren Vermögen abgerechnet werden kann, sofern die Aktiengesellschaft oder Genossenschaft ihren Sitz im Kanton hat.

Die Bemessungsfaktoren sind maßgebend für die Wertbestimmung der einzelnen Vermögens- bzw. Einkommensbestandteile. Um zu zeigen, wie bei der *Vermögens*steuer der Wert der Vermögensbestandteile unterschiedlich bemessen wird, greifen wir zwei Vermögensbestandteile heraus (nichtlandwirtschaftliche Grundstücke und Lebensversicherungen). Die folgende Tabelle 4 zeigt, mit was für verschiedenen Ellen gemessen wird.[16]

Nicht nur die Vermögensbestandteile werden von den 26 Fiski unterschiedlich bemessen — auch bei der Erfassung der *Einkommens*bestandteile weichen die Bewertungen voneinander ab. Statt eine Tabelle aufzuführen, seien einige Beispiele herausgegriffen: Im Kanton Uri wird der Naturallohn und ein Barlohn von Fr. 300.— für Dienstboten nicht in die Steuer genommen. Im Kanton Wallis sind die landwirtschaftlichen Arbeiter und Dienstboten von allen kantonalen Steuern befreit.

---

[16] Diese Tabelle wurde anhand folgender Dokumentation zusammengestellt: Die Steuern der Schweiz, herausgegeben von der Eidg. Steuerverwaltung. Verlag für Recht und Gesellschaft AG., Basel. I. Teil. Basel 1946 und Nachtrag 1947.

Tabelle 4

Kantone	Bemessungsfaktoren	
	nicht-landw. Grundstücke	Lebensversicherungen
Zürich	Verkehrswert	1/2 des Rückkaufswertes falls über Fr. 5000.—
Bern	Verkehrs- und Ertragswert	Rückkaufswert
Luzern	Amtl. Schatzung	75 % des Rückkaufswertes
Uri	Verkehrs- und Ertragswert	1/2 des Rückkaufswertes falls über Fr. 5000.—
Schwyz	Verkehrs- und Ertragswert abzüglich 10 %	Rückkaufswert
Obwalden	Mittlerer Verkehrswert	Rückkaufswert
Nidwalden	Güterschatzung	Rückkaufswert
Glarus	60 % des Versicherungsw.	Rückkaufswert
Zug	Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert	Rückkaufswert
Freiburg	Katasterwert	Rückkaufswert
Solothurn	Verkehrswert	Rückkaufswert (bis Fr. 5000.— steuerfrei)
Basel-Stadt	Kaufpreis / Erstellungskosten	Rückkaufswert
Basel-Land	Katasterwert	Rückkaufswert (bis Fr. 1000.— steuerfrei)
Schaffhausen	Verkehrswert	Rückkaufswert
App. A.-Rh.	Verkehrs- und Ertragswert	Rückkaufswert (bis Fr. 1000.— steuerfrei)
App. I.-Rh.	5/6 des Verkehrswertes	Rückkaufswert
St. Gallen	Ertragswert	Rückkaufswert abzügl. Fr. 2000.— f. Verh. und Fr. 1000.— für Ledige
Graubünden	Verkehrs- und Ertragswert	Rückkaufswert
Aargau	Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert	Rückkaufswert (bis Fr. 5000.— steuerfrei)
Thurgau	Katasterwert	Rückkaufswert (bis Fr. 3000.— steuerfrei)
Tessin	80 % der öffentl. Schatzung	50 % des Rückkaufswertes für die ersten 10.000.—. Rest zu 70 % steuerbar
Vaud	80 % der öffentl. Schatzung	Rückkaufswert
Valais	Verkehrswert	30 % des Rückkaufswertes bis Fr. 5000.—
Neuchâtel	Katasterwert	1/3 des Rückkaufswertes
Genève	Ertragswert	Rückkaufswert
Wehrsteuer	Verkehrs- und Ertragswert	Rückkaufswert

Die realisierten Kapitalgewinne fallen in verschiedenen Kantonen nicht unter die Steuer, d. h. nicht unter die Einkommenssteuer. Bis zum Inkrafttreten des neuen Steuergesetzes wurden im Kanton Schwyz die Tantièmen bei der Einschätzung doppelt gerechnet.

Die zeitliche Bemessung. Das für die Wehrsteuer („Tilgungssteuer") pflichtige Einkommen wird aus den zwei der Veranlagungsperiode vorangegangenen Kalenderjahren ermittelt. Bei den Kantonen ist die Regelung folgendermaßen getroffen worden: Zehn Kantone nehmen den Durchschnitt des Einkommens von zwei oder mehreren Vorjahren zur Grundlage. Die übrigen Kantone kennen nur eine einjährige Bemessungsgrundlage. Die Vermögenssteuern werden in der Regel auf Grund des Vermögensbestandes zu Beginn der Steuerperiode veranlagt. Einzig der Kanton Basel-Stadt erkundigt sich nach dem Vermögen, welches im Zeitpunkt der Abgabe der Steuerdeklaration vorliegt.

Wiewohl die Didaktik die Veranlagungsperioden nicht in den Kreis der zeitlichen Bemessung einbezieht, möchten wir sie dennoch an dieser Stelle kurz erwähnen. Die Wehrsteuer („Tilgungssteuer") wird für zwei Jahre veranlagt. In den folgenden Kantonen ist die Dauer der Veranlagung auf ein Jahr beschränkt: Freiburg, Solothurn, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf. Neun Kantone veranlagen für zwei Jahre; die Kantone Obwalden, Nidwalden und Zug für vier Jahre; Uri und Appenzell I.-Rh. für fünf Jahre.

Die zulässigen Abzüge rechtfertigen sich aus sozialen oder wirtschaftlichen Ueberlegungen. Die *Sozialabzüge* i. w. S. umfassen die Grenzminima (steuerfreies Minimum) und die Abzugsminima (Sozialabzüge i. e. S., d. h. Familienabzüge, Kinderabzüge etc.).

In der Ausgestaltung der Sozialabzüge sind der Bund, die Kantone und jene Gemeinden, die ihre Bemessungsgrundlagen selbständig ausarbeiten können, eigene Wege gegangen. Einige Beispiele für die *Vermögens*steuern: Im Kanton Zürich sind Fr. 10,000.— bis Fr. 30,000.— für Erwerbsunfähige steuerfrei. Im Kanton Bern ist für den gleichen Fall lediglich ein steuerfreies Kapital von Fr. 5000.— vorgesehen. Das luzernische Steuergesetz macht die Höhe der Abzüge vom Einkommen abhängig. Der Kanton Obwalden läßt ein „Vermögen" von Fr. 1000.— steuerfrei. Im Kanton Glarus darf bis zu einem Vermögen von Fr. 20,000.— dreitausend Franken abgezogen werden. Für jedes minderjährige Kind ist überdies ein Abzug von Fr. 1000.— gestattet. In St. Gallen wird ein „Vermögen" von Fr. 1000.— freigelassen. Das gleiche Bild bietet sich bei der Betrachtung der *Einkommens*steuern. Auch hier sind die Sozialabzüge verschiedenartig ausgestaltet. Auf Grund der be-

stehenden Abzugsminima würde sich der Steuerbetrag (unter Anwendung des Zürcher Tarifes) für den in Tabelle 5 angeführten Einkommens- und Familientyp wie folgt errechnen lassen.[17]

Die Tabelle 5 zeigt, wie stark die Sozialabzüge die Steuerbemessungsgrundlage (und damit den Steuerbetrag) beeinflussen. Dem Maximum von Fr. 180.— (Tessin) steht ein fünfmal kleineres Minimum von Fr. 30.— (Glarus) gegenüber! Selbstverständlich läßt das in der Tabelle 5 angeführte Beispiel keine Schlüsse zu inbezug auf die wirkliche Steuerbelastung. Es wäre auch töricht, wollte man anhand der Sozialabzüge und der steuerfreien Beträge die „soziale Aufgeschlossenheit" der Kantone gegeneinander ausspielen. Der Bund und die Kantone können nur im Rahmen ihrer finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten mittelst den Abzügen eine Wohlfahrtspolitik betreiben. Es ist denn auch so, daß in den Kantonen, die die Vermögenssteuer zur Hauptsteuer haben, bei der ergänzenden Einkommenssteuer höhere Abzüge gestattet werden, als dies bei Kantonen der Fall, die nach dem Basler System besteuern.

Nicht nur die Sozialabzüge — auch die *wirtschaftlichen* Abzüge ändern tiefgreifend die Steuerbemessungsgrundlagen. Es würde den Rahmen unserer Arbeit sprengen, wollte versucht werden, aufzuzeigen, wie beim Bund und den Kantonen die Abschreibungen, der Unkostenersatz, die Verluste etc. in die Steuerrechnung aufgenommen werden.[18] Hier gerät man in die Sphäre der mehr oder minder strengen Steuerpraxis, die zu erforschen außerhalb unseres Gesichtskreises liegt. Immerhin kann mit Befriedigung festgestellt werden, daß unter dem Einfluß der direkten Bundessteuern (vor allem der Wehrsteuer) bereits in 18 Kantonen die Abschreibungen nach den Wehrsteuer-Richtsätzen durchgeführt werden, was zu einer einfacheren und gerechteren Handhabung der Steuerpraxis beigetragen hat.

In diesem Zusammenhang muß noch darauf hingewiesen werden, wie es gerade die Praxis ist, die viel dazu beiträgt, daß die Steuerbemessungsgrundlagen sich so unterschiedlich präsentieren. Es sei nur an die berüchtigten Steuerabkommen erinnert, die heute noch von einer stattlichen Zahl von Kantonen angewandt werden. Mit Recht sind diese Machenschaften immer und immer wieder heftig angegriffen worden.

---

[17] Die Zahlen sind dem Statistischen Quellenwerk der Schweiz (Heft 187, Bern 1948) entnommen und geben den Stand von 1947 wieder.

[18] In diesem Zusammenhang verweisen wir auf das bereits angeführte Werk „Die Steuern der Schweiz", welches von der Eidg. Steuerverwaltung herausgegeben wird und durch Nachträge alljährlich komplettiert wird.

Tabelle 5

Fiski	Familien-Abzüge	Kinder-Abzüge	Untst.-Abzüge	Total d. Abzüge	Steuerbetrag	Bem. [1]
Bund		1500	500	2000	—.—	[2]
Zürich	2000	1800	600	4400	76.—	[3] [5]
Bern	2000	900	300	3200	74.—	
Luzern	900	1200	500	2600	92.—	
Uri	1200	900	300	2400	98.—	
Schwyz	2000	1500	500	4000	50.—	
Obwalden	1500	900		2400	98.—	
Nidwalden	3000	1200	400	4600	38.—	
Glarus	3000	1500	500	5000	**30.—**	
Zug	2500	1500	400	4400	42.—	
Freiburg		1200	400	1600	122.—	[5]
Solothurn	26.—	36.—	20.—	82.—	98.—	[2] [5]
Basel-Stadt	500	1500	500	2500	95.—	[5]
Basel-Land		1200	400	1600	122.—	[5]
Schaffhausen	1500	1200	400	3100	77.—	
App. A.-Rh.	1000	600	200	1800	116.—	[5]
App. I.-Rh.	1800			1800	116.—	
St. Gallen	45.—	36.—	12.—	93.—	87.—	[3] [5]
Graubünden		1200	400	1600	122.—	[5]
Aargau	20.—	45.—	15.—	80.—	100.—	[3]
Thurgau	1800	1200	300	3300	71.—	[4]
Tessin					**180.—**	[5]
Waadt	1400	2100	700	4200	46.—	
Wallis		1200		1200	134.—	
Neuenburg	800	1800	400	3000	80.—	
Genf		2400	800	3200	74.—	[5]
Steuerbetrag im Durchschnitt der Kantone:					ca. 88.—	

[1] **Bemerkungen:** Familie mit 3 Kindern und 1 unterstützungspflichtigen Person. Einkommen: Fr. 7000.—. Vermögen: keines. — Für die Berechnung des Steuerbetrages diente der einfache Tarif des Kantons Zürich:

Einkommen	Steuer	Steuer für jedes weitere 100.—
2000.—	30.—	2.—
3000.—	50.—	3.—
4000.—	80.—	3.—
5000.—	110.—	3.—
6000.—	140.—	4.—
7000.—	180.—	4.—

[2] Grenzminimum bei der Wehrsteuer: Fr. 5000.—.

[3] In Zürich wird die Steuer wie folgt berechnet:

Einkommen	Fr. 7000.— = Fr. 180.—
Total der Sozialabzüge	Fr. 4400.— = Fr. 104.—
Die Steuer beträgt	Fr. 76.—

[3] Hier werden die Sozialabzüge in Franken angegeben.

[4] Im Kanton Thurgau werden ordentliche und außerordentliche Sozialabzüge gestattet. Beide sind in Rechnung gestellt worden.

[5] In diesen Kantonen sind überdies noch steuerfreie Grenzminima vorgesehen.

Es ist deshalb zu begrüßen, wenn die „kundenfängerische Konkurrenz“ [19] in der künftigen Finanzordnung durch einen eigenen Verfassungsartikel (Art. 46, Abs. 3) unterbunden werden soll. Nach dem vorliegenden Entwurf soll dieser Artikel folgendermaßen lauten: „Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften gegen ungerechtfertigte Vergünstigungen zu erlassen, die einzelnen Steuerpflichtigen eingeräumt werden.“ [20]

§ 4. Die unterschiedlichen Steuermaße

Damit der Steuerbetrag errechnet werden kann, muß nebst den Bemessungsfaktoren auch noch das Steuermaß bekannt sein. Das Steuermaß wird gebildet durch die Steuereinheit und den Steuersatz. Die *Steuer*einheit ist ein bestimmtes Maß, Zahl oder Gewicht (z. B. Fr. 1000.— Einkommen), woran der Satz (z. B. 2%) gemessen wird. Eine proportionale Steuer liegt dann vor, wenn für jede Steuereinheit der gleiche Steuersatz angewandt wird. Bei der Progression wächst der Steuersatz mit der Zahl der Steuereinheiten, während er bei der Degression mit zunehmenden Einheiten sinkt. „Das Hauptgebiet der Progression bilden die Vermögens- und Einkommenssteuern, weil ihr Objekt den deutlichsten Gradmesser für jene Eigenschaften abgibt.“ [21] Da die direkten Steuern zur Hauptsache durch die Kantone und Gemeinden erhoben werden, so sind sie es, die die Progression ausgestaltet haben.

Die Steuertarife der Kantone weisen — wie man's nicht anders erwartet — eine schillernde Buntheit auf, wobei in subtiler Art und Weise auf Mensch und Wirtschaft Rücksicht genommen wird. Einige Beispiele (für Staffeltarife): Im Kanton Zürich wird bis zu einem Einkommen von Fr. 90,000.— gestaffelt gerechnet; nachher erfolgt ein proportionaler Satz von 7½% der einfachen Staatssteuer. Im Kanton Luzern wird der Kulminationspunkt der Staffelung bereits bei Fr. 72,000.— erreicht; die proportionale Berechnung wird hierauf mit 4,8% fortgeschrieben. Das solothurnische Steuergesetz läßt die Progression bei einem Einkommen von Fr. 60,000.— anhalten. Höhere Einkommen werden zum einheitlichen Satz von 6% berechnet. Die Wehrsteuer, die ebenfalls gestaffelt rechnet, kennt zwei Tarife. Für ledige Personen tritt der Höchstsatz der Staffel von 9,75% bereits schon bei einem Einkommen von Fr. 60,000.— ein. Für verheiratete Personen wird dieser Satz erst bei einem Einkommen von Fr. 77,000.— erreicht.

---

[19] Botschaft des Bundesrates über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948. S. 285.
[20] Ebenda. S. 291.
[21] Blumenstein, Schweizerisches Steuerrecht. S. 277.

In den Kantonen mit Stufentarifen besteht in der Ausgestaltung der Progression ebenfalls ein großer Unterschied. Im Kanton Bern wird erst bei einem Einkommen von Fr. 85,000.— mit 5% der höchste Satz erreicht. Im Kanton Uri wird das Maximum von 5% bereits schon bei einem Einkommen von Fr. 20,001.— in Rechnung gestellt. In den eben angeführten Beispielen sind jeweils nur die *einfachen* Steuersätze genannt worden. Beinahe in allen Kantonen kann der einfache Steuersatz verschoben werden, d. h. es besteht die Möglichkeit, je nach dem Finanzbedarf, ein Vielfaches dieses Satzes zu erheben.

Es ist noch von Interesse, zu erfahren, wer den Steuersatz festlegt und wie lange er seine Gültigkeit behält. Generell kann gesagt werden, daß *politische* Entscheide die Höhe und die Geltungsdauer des Steuersatzes bestimmen. Beim Bund muß jeweils der Weg der Gesetzesänderung beschritten werden. In den meisten Kantonen entscheidet die gesetzgebende Behörde über den anzuwendenden Satz. In Luzern z. B. ist es der Große Rat, der den Steuersatz jedes Jahr neu festlegt. In Zürich geschieht dies durch den Kantonsrat, wobei seine Geltungsdauer auf drei Jahre ausgedehnt ist. In den Landsgemeindekantonen wird dagegen alle Jahre von den versammelten Stimmbürgern der anzuwendende Steuersatz beschlossen.

Die Situation bei den Gemeinden ist wesentlich komplizierter, da das Ausmaß ihrer Steuerhoheit verschieden ist. Immerhin kann gesagt werden — und dies dürfte die Regel sein —, daß alljährlich (verbunden mit der Vorlage des Budgets) der Steuersatz festgelegt wird. Da die behördlichen Funktionen in den meisten Kantonen getrennt sind, so werden verschiedene Steuerbeschlüsse notwendig. Je nach dem Umfang der Gewaltentrennung treten die Orts-, Kirchen-, Armen- und Schulgemeinden mit selbständigen Anträgen vor die Bürger oder Mitglieder. Dies erklärt die merkwürdige Situation, daß nicht nur von Kanton zu Kanton verschiedene Steuersätze (und damit eine verschieden hohe Steuerbelastung) zur Anwendung kommen, sondern daß auch innerhalb eines Kantons von Gemeinde zu Gemeinde verschieden hohe Steuersätze angewandt werden. Die Aufspaltung geht noch weiter. In ein und derselben Gemeinde können die Bürger unterschiedlich hohe Steuern tragen, je nachdem, ob sie dieser oder jener Konfession angehören, ob sie in diese oder jene Armenkasse ihre Steuern entrichten. Ein Beispiel: Im Jahre 1947 betrugen die Gemeinde-, Schul- und Kirchensteuern in der Stadt St. Gallen für einen Katholiken 235% und für einen Protestanten 215% der einfachen Staatssteuer. Die im gleichen Kanton gelegene Gemeinde Henau erhob zur gleichen Zeit und für

die gleichen Steuern 405% (für Katholiken) und 330% (für Protestanten).

Jetzt wird es verständlich, warum das Problem der Steuerinseln entstehen konnte. Man erkennt gleich, daß es nicht immer unfaire Machenschaften (Steuerabkommen, Steuervergünstigungen etc.) sein müssen, die die Steuerparadiese entstehen lassen. Steuerinseln können überall dort bestehen, wo hohe Steuereingänge (oder, was seltener ist, ein sparsamer Finanzhaushalt) es erlauben, die Steuersätze zu senken.

Es besteht daher die Möglichkeit, Steuerinseln „privat" zu schaffen. Wenn gutsituierte Steuerzahler sich „zufällig" in einer Ortschaft ansammeln, so werden die hohen Steuereingänge eine Senkung der Gemeindesteuern ermöglichen. Hier darf vielleicht auf das „klassische" Beispiel hingewiesen werden: In Zollikon entrichtete man im Jahre 1947 110% der einfachen Staatssteuer als Gemeinde-, Schul-, Armen- und Kirchensteuer. In der Stadt Zürich betrug der Steuersatz für die nämlichen Steuern 164%!

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß — gemäß subjektiver Auffassung — jeder Ort, der für das in Frage stehende Einkommen oder Vermögen eine kleinere Steuerquote fordert, als Steuerparadies anzusprechen ist. Es wird deshalb immer so sein, daß es für hohe Einkommen und kleine Vermögen vorteilhafter sein wird, in einem Kanton zu wohnen, der nach der Schweizertype besteuert. Umgekehrt wird der Besitzer eines hohen Vermögens vorteilhafter in einem Kanton wohnen, der das Basler-System anwendet. Wollte man diese Unterschiede aufheben, dann müßte man eine einzige Steuergewalt schaffen, deren Steuersystem, Bemessungsgrundlagen und Steuermasse für alle Steuerzahler gleichermaßen verbindlich wäre.

2. Kapitel

Theoretische Grundlagen

„Jede allgemeine Wirtschaftstheorie hat als ihre natürliche Folge eine Finanztheorie... Die Finanztheorie kann nie mehr sein als das Spiegelbild der allgemeinen Wirtschaftstheorie, außer sie sei falsch und irreführend."[1]

Diese Feststellung besagt, daß jede Wirtschaftstheorie notwendigerweise einer adäquaten Finanztheorie ruft oder rufen sollte.[2] Die Lehrgeschichte erhärtet diese Behauptung. Greifen wir ein Beispiel heraus. Im fünften Buch der „Untersuchung über die Natur und die Ursache des Volkswohlstandes" baut *Adam Smith* auf der Grundlage seiner Wirtschaftstheorie eine Finanztheorie auf. In Uebereinstimmung mit seinen ökonomischen Lehren wird der Finanzwirtschaft ein äußerst dürftiger Wirkungskreis zugestanden. Die öffentliche Wirtschaft hat lediglich jene Funktionen auszuüben, die die private Wirtschaft zu erfüllen nicht imstande ist. So sind denn für Smith Ausgaben nur für folgende Zwecke gerechtfertigt: Landesverteidigung, Rechtspflege, öffentliche Werke und öffentliche Einrichtungen (m. a. W. Förderung des Handels und der Volksbildung) und — für den Fall einer Monarchie — „Erhaltung der Würde des Souveräns".

Anhand der Smith'schen Lehre konnte gezeigt werden, daß innerhalb der kapitalistischen Wirtschaft die Finanzwirtschaft eine ganz andere Stellung einnimmt, als dies in einer interventionistischen Wirtschaft der Fall ist. In jener Wirtschaftsordnung fristet die Finanzwirtschaft ein Schattendasein; ihr

---

[1] Schumacher E. F., Staatsfinanzen — Ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung. In „Vollbeschäftigung, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik", bearbeitet und herausgegeben vom Statistischen Institut der Universität Oxford. Bern 1946. S. 145.

[2] In einer Zeit des Um- und Neubruchs der theoretischen und praktischen Wirtschaftslehre ist es sehr schwierig, eine „adäquate Finanztheorie" zu schreiben. Dies erfuhr auch A. Amonn (Grundsätze der Finanzwissenschaft, I. Teil. Bern 1947). Weil Amonn sich nicht den Grundsätzen, sondern den Grundsätzen der liberalen Finanzwissenschaft zuwendet, erreicht er damit, daß eine Anwendung dieser Grundsätze auf die konkrete Finanzwirtschaft überall dort nicht möglich ist, wo die Wirtschaft (und mit ihr die Finanzwirtschaft) sich vom Prinzip des Laissez-faire abgewandt hat.

Aufgabenkreis ist auf ein Minimum beschränkt. In der „gelenkten" Wirtschaft ist die Bedeutung der Finanzwirtschaft stark gestiegen. Dies läßt sich auf Grund eines unverdächtigen Zeugen nachweisen. Wiewohl unser Land — im Vergleich zu anderen Staaten — die staatlichen Interventionen in relativ bescheidenem Ausmaß kennt, haben sich die Nettoausgaben des Bundes (vergl. hiezu Botschaft S. 3 ff.) in den letzten hundert Jahren wie folgt vermehrt:

Jahr	Nettoausgaben in Mill.
1850	4,57
1870	18,21
1890	38,2
1910	90,9
1930	546,8
1946	1672

Die Zunahme der Ausgaben kann weder mit Geldentwertung und Bevölkerungszuwachs noch mit Krieg und Krisen befriedigend erklärt werden. Das staatliche Wirkungsfeld hat sich vergrößert und die Bedeutung der Finanzwirtschaft ist gewachsen.

Die — vor allem unter dem Einfluß von Keynes — gewandelte Wirtschaftspolitik und das ständige Wachsen der Finanzwirtschaft rechtfertigen das Suchen nach einer neuen, der Volkswirtschaftspolitik entsprechenden Finanzpolitik. Wie bei Smith, so ist auch heute noch den volkswirtschaftlichen Erfordernissen vor finanzwirtschaftlichen Sonderinteressen der Vorrang einzuräumen.[3] Der Grund, warum dies so sein muß, ist folgender: Der Staat beschafft sich die Mittel aus den Steuern. Die Einnahmen können aber nur dann in genügendem Umfang einströmen, wenn die Volkswirtschaft gesund und leistungsfähig ist. Das ureigenste Interesse der Finanzwirtschaft wird es sein müssen, die Volkswirtschaft (der die Staatsgelder entnommen werden) nicht durch eine ungeeignete Finanz- und Steuerpolitik zu schädigen. Die Konsequenz ist, daß die Wirtschaftspolitik der Finanzwirtschaft Richtlinien erteilt. Damit solche Richtlinien gegeben werden können, bedarf es der Kenntnis der Wirtschaftspolitik. Deshalb wird im nachfolgenden § 5 die Politik der Vollbeschäftigung besprochen, auf Grund dessen sich in den §§ 6 und 7 sagen läßt, wie sich die der Vollbeschäftigung konforme Finanz- und Steuerpolitik einstellen sollte.

---

[3] In § 12 wird noch näher auf dieses Problem eingegangen werden.

§ 5. Die Politik der Vollbeschäftigung

Eine Politik der Vollbeschäftigung wird erst dann attraktiv, wenn Arbeitslosigkeit herrscht oder im Anzug ist. Eine Politik der Vollbeschäftigung kann erst dann wirksam eingesetzt werden, wenn sie die *Ursachen* der Arbeitslosigkeit kennt. Unzählige Theorien haben die Gründe der Arbeitslosigkeit darzustellen versucht. Burchardt[4] hat die wichtigsten Theorien zusammengestellt. Er unterscheidet drei Gruppen. Die erste Gruppe von Theoretikern schiebt die Arbeitslosigkeit jenen Kräften in die Schuhe, die die freie Wirtschaft vom laissez-faire abbringen: Der staatliche Interventionismus und die Praktiken der Monopolisten garantieren nicht den Ausgleich der Grenzerträge und demgemäß kein wirtschaftliches Gleichgewicht. Die Arbeitslosigkeit ist die Strafe für das Abweichen vom Marktmechanismus. Zur zweiten Gruppe zählt Burchardt jene Autoren, die in der Arbeitslosigkeit eine Folge jener Ursachen sehen, die den Konjunkturzyklus erzeugen: Das Schwanken der privaten Investition, die Starrheit der Geldlöhne, die Ueberkapitalisierung etc. wären demnach nicht nur die Ursache des Konjunkturzyklus', sondern — in zweiter Linie — auch die Ursache der Unterbeschäftigung. Endlich ist noch das dritte Theorem zu nennen, die Theorie der mangelnden Nachfrage, deren markantester Vertreter Lord J. M. Keynes ist.[5]

„Der Ausgangspunkt dieser Theorie der Arbeitslosigkeit ist die einfache Feststellung des gesunden Menschenverstandes, daß Arbeitslosigkeit deshalb existiert, weil die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nicht genügt, um alle verfügbaren Quellen einer Verwendung zuzuführen. Wäre die Nachfrage größer, so würden mehr Produktionsfaktoren beschäftigt." [6] Warum entsteht aber ein Nachfragedefizit? „Die mangelnde Nachfrage entsteht (jedoch), wenn einige Mitglieder der Gemeinschaft ihren Aufwand für die Konsumtion zu verkleinern wünschen, während andere nicht mehr als ihr Einkommen für Waren oder Dienste der einen oder andern Art ausgeben wollen. Wenn von einem Teil der Gesellschaft für den Konsum weniger ausgegeben wird und dies nicht durch Mehrausgaben der andern oder durch Ausgaben für

---

[4] Burchardt F. A., Die Gründe der Arbeitslosigkeit. Im Vollbeschäftigungsbuch, S. 21 ff. — Der Verfasser beschränkt sich nicht nur darauf, diese Theorien vorzuführen. Er setzt sich mit ihnen auch kritisch auseinander. Es erübrigt sich deshalb, daß wir diese Lehren eingehender behandeln.

[5] Vergl. hierzu: Vom Gelde. München und Leipzig 1932. Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und Geldes. München und Leipzig 1936.

[6] Burchardt, a. a. O. S. 48.

etwas anderes ausgeglichen wird, muß die Gesamtnachfrage nach Gütern und Diensten sinken, Produktionsfaktoren werden beschäftigungslos und das Einkommen der Gemeinschaft fällt."[7]

Das Nachfragedefizit spiegelt sich in einem Mißverhältnis zwischen den beiden Gesamtgrößen Ersparnis und Investition wieder. Dieses Mißverhältnis wirkt sich im Zeitpunkt der wirtschaftlichen Depression in einer Zunahme der Ersparnisse (= Rückgang des Verbrauchs) und/oder Abnahme der Investition aus. Die latente Ueberkapazität (welche sich monetär in der Deflation zeigt), führt zu Produktionseinschränkungen und Entlassungen von Arbeitskräften.

Wenn dem so ist, daß die Ursache der Arbeitslosigkeit „einem Mangel an effektiver Nachfrage, dem geringen Maß an Geldausgaben für den Konsum und/oder die Investition"[8] zuzuschreiben ist, dann bildet die Erkenntnis, daß durch eine Ausweitung der wirksamen Nachfrage das Beschäftigungsniveau gehoben werden kann, die logische Konsequenz für eine Politik der Vollbeschäftigung. Gelingt es (bei einem Gleichgewicht der Zahlungsbilanz mit dem Ausland) im Inland so viel Kapitalgüter zu produzieren, „daß die einkommensbildenden Kosten dieser Investitionen genau so groß sind wie die Summe der Abschreibungen und Ersparnisse, bzw. die Preissumme des Ueberschusses an Verbrauchsgütern",[9] dann wird jenes zusätzliche Einkommen geschaffen, welches in der Lage ist, das Nachfragedefizit auszugleichen.

Besteht solchermaßen ein wirtschaftliches Gleichgewicht, dann „wird es somit nur ein Niveau der Beschäftigung geben, das mit dem Gleichgewichtszustand vereinbar ist, weil jedes andere Niveau zur Ungleichheit zwischen dem gesamten Angebotspreis der Produktion und dem gesamten Nachfragepreis führen würde. Dieses Niveau kann nicht *höher* als Vollbeschäftigung sein..."[10]

Es erhebt sich nun die Frage, auf welche Weise das wirtschaftliche Gleichgewicht durch ein Aufeinanderabstimmen von Investition und Ersparnissen hergestellt werden soll, daß jener Punkt erreicht wird, wo „der gesamte Nachfragepreis der Produktion als Ganzes gleich ist dem gesamten Angebotspreis aller Produktionsmengen."[11] Dieses Ziel kann auf dreifache Art und Weise erreicht werden:[11*]

---

[7] Derselbe, a. a. O. S. 49.
[8] Derselbe, a. a. O. S. 22.
[9] Burkheiser Karl, Grenzen des Staatskredits. Berlin 1937. S. 23.
[10] Keynes, Allgemeine Theorie. S. 24.
[11] Gesetz von Say. Zitiert in Keynes, Allgemeine Theorie. S. 23.
[11*] Vergl. hiezu: Kalecki M., Drei Wege zur Vollbeschäftigung. Im Vollbeschäftigungsbuch S. 77 ff.

1. Die durch die Krise ausgelöste und in der Depression sich ausweitende Unterkonsumtion soll durch *Mehrkonsum* kompensiert werden. „Die Welt müßte endlich merken, daß weder Sonnenflecken noch Fröste, weder Frauenarbeit noch Doppelverdiener, weder Maschinen noch Erfindungen die großen Krisen erzeugen und zur Dauererscheinung machen, sondern — in moderner Wirtschaft — *der Mangel an Kaufmitteln am rechten Ort.*“ [11**]

Diesem Mangel kann von staateswegen auf dreifache Art abgeholfen werden. Es besteht die Möglichkeit, entweder durch *Geldleistungen* (z. B. Arbeitslosenunterstützungen, Familienzuschüsse etc.) oder durch *Sachleistungen* (z. B. Abgabe von unentgeltlichen Lebensmitteln, Textilien etc.) oder durch *Subventionen* (z. B. Brotverbilligung, Herabsetzung der indirekten Steuern etc.) die Kaufkraft der Massen zu stärken. Vorausgesetzt ist allerdings, daß diese Maßnahmen durch *zusätzliche* Mittel finanziert werden.[12]

Der staatlichen Konsumfinanzierung sind eine Reihe ökonomischer und soziologischer Mängel inhärent, die kurz skizziert werden sollen. Wohl der wichtigste Einwand gegen diese Maßnahme beruht darin, daß der *multiplikative Effekt* klein ist,[13] d. h. er ist kleiner als bei der staatlichen Investitionstätigkeit. Als weiterer Mangel wird empfunden, daß die brachliegenden Arbeitskräfte erst mit der ansteigenden Güterproduktion wieder aufgesaugt werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen helfen schneller und radikaler. Endlich bleibt noch zu bemerken, daß bei solchen Stützungsmaßnahmen teilweise auch Einwohner profitieren, die dieser Staatsaktion nicht bedürfen. So kommt z. B. bei der Subventionierung des Massenverbrauchs (wie dies heute in der Schweiz noch mit gewissen Lebensmitteln geschieht) auch der Begüterte in den Genuß der Maßnahme. Hinzu kommt (wie dies anläßlich der Aufhebung der kriegsbedingten Notstandsaktion deutlich zutage getreten ist) die Tatsache, daß die minderbemittelten Konsumenten solche Stützungsmaßnahmen dauernd beziehen möchten. Ein Abbau dieser Unterstützungen kann dann nur unter dem Protest breiter Volksschichten erwirkt werden.

Aus all diesen Ueberlegungen kommt man zur Ansicht, daß das Postulat des „Mehrkonsums“ mit Vorsicht aufzunehmen ist. Staatliche Maßnahmen werden sich in dieser Richtung bewegen und zum Teil nicht umgehen lassen. Das

---

[11**] Marbach F., Vollbeschäftigung, der andere Weg. Bern 1943. S. 68.

[12] Es wird an anderer Stelle noch anzuführen sein, was unter „zusätzliche Mittel“ zu verstehen ist und warum der Staat in der Krise solche Mittel einsetzen muß.

[13] Vergl. hiezu die Erörterungen von Jöhr in „Die Nachkriegsdeflation“ (St. Gallen 1945), S. 191 ff.

Augenmerk wird man aber der staatlichen Investitionspolitik zuwenden müssen.

2. Der zweite Weg zur Vollbeschäftigung besteht darin, daß der Staat durch eigene oder durch Anregung privater Investition ein zusätzliches Einkommen zu schaffen versucht. Dieses, durch die „künstlich" ausgelösten Investitionen realisierte zusätzliche Einkommen sollte — falls es nicht gespart wird — einen zusätzlichen Konsum hervorrufen. Der primäre Einkommenszuwachs hat eine multiplikative Wirkung, indem die zusätzlichen Geldeinkommen ihrerseits eine weitere Erhöhung der übrigen Geldeinkommen herbeiführen.

Wie geht die staatliche Investitionspolitik vor? In erster Linie denkt man an die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, an die sog. *Notstandsarbeit*. Der Staat baut Schulen, Straßen, Spitäler etc. Er beteiligt sich am Bau von Kraftwerken und läßt seine Verkehrsmittel (Bahnen, Flugzeuge etc.) modernisieren. Neben diesen direkten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fallen aber auch in Betracht: Förderung des Exportes durch Uebernahme des Exportrisikos, durch Verleihung von Exportprämien etc. Es erhebt sich nun die Frage, welcher Maßnahme jeweils der Vorzug gebührt. „Das allgemeine Prinzip muß sein, daß soziale Prioritäten die Natur des Staatsausgabenprogramms bestimmen sollten."[14] Derartige Entscheidungen liegen auf der politischen Ebene und brauchen hier nicht zu interessieren.[15]

3. Endlich ist noch die letzte Möglichkeit zu erwähnen, die eine Vollbeschäftigung herbeiführen kann: Die redistributive Besteuerung. In § 7, wenn von den Aufgaben der Steuerpolitik die Rede sein wird, soll noch eingehend von dieser Art der Besteuerung gesprochen werden. Vorläufig sei erwähnt, daß mittelst dieser Art von Besteuerung erreicht werden kann, daß sich „das Einkommen von höhern zu niedrigeren Einkommensbezügern" verschiebt, damit „die Gesamtkonsumtion steigt, weil die Armen einen größeren Hang zum Verbrauch haben als die Reichen".[16] Durch diese Maßnahme wird wiederum der Konsum zu beeinflussen gesucht. Der Hang zum Verbrauch, der erfahrungsgemäß mit steigendem Einkommen abnimmt, kann auf dem Wege der Aenderung von sog. „Objektiven Faktoren"[17] via Einkommensaufteilung neu geregelt werden.

---

[14] Kalecki, a. a. O. S. 92.

[15] Ueber die staatliche Investitionspolitik wird an anderer Stelle noch eingehend zu reden sein. Vergl. hiezu § 8.

[16] Kalecki, Vollbeschäftigungsbuch, S. 98.

[17] Vergl. hiezu Keynes, Allgemeine Theorie, S. 79 ff.

In knapper Darstellung sind die drei möglichen Wege der Vollbeschäftigungspolitik skizziert worden. Welche der drei Maßnahmen eine drohende Unterbeschäftigung verhüten und einer eingebrochenen Arbeitslosigkeit entgegentreten soll, hängt von den jeweiligen politischen Entscheidungen ab. Die Vermutung liegt nahe, daß die Wirtschaftspolitik sich nicht stur für diesen oder jenen Weg entscheidet, sondern daß alle drei Wege irgendwie berücksichtigt werden.

§ 6. Die zyklische Budgetpolitik

Es ist eine Besonderheit der staatlichen Finanzgebarung, daß der Fiskus seine Einnahmen nach den Ausgaben richtet.[18] Wird — wie dies unter dem Regime der liberalen Budgetpolitik geschah — der jährliche Ausgleich der Staatsrechnung als ein erstrebenswertes Ziel normiert, dann hat das unweigerlich zur Folge, daß bei einer Steigerung der Staatsausgaben die Einnahmen ebenfalls zu vermehren sind. In Zeiten ohne außerwirtschaftliche Störungen ist es so, daß das Maximum der Staatsausgaben in der Depression erreicht wird; dies als Folge der gesteigerten staatlichen Interventionstätigkeit.[19] Im gleichen Zeitpunkt fallen die Staatseinnahmen auf ein Minimum herab; das rückläufige Volkseinkommen (eine Folge des wirtschaftlichen Schrumpfungsprozesses) gibt nur noch verminderte Erträge an die Finanzwirtschaft ab.

Angesichts dieser Situation hat die liberale Budgetpolitik den „einzig richtigen" Weg eingeschlagen: Erhöhung der Einnahmen und / oder Senkung der Ausgaben! Da sich in der Regel die Ausgabensenkung politisch nicht vertreten ließ, blieb es bei der Einnahmen- (Steuer-)Erhöhung. Diese Haltung der orthodoxen Finanzpolitik läßt sich anhand der Staatsrechnung des Bundes, der Kantone und Gemeinden nachweisen. Zur Illustrierung des Tatbestandes sei die *Verwaltungsrechnung* des Bundes angeführt:[20]

Jahre	Einnahmen Fr.	Ausgaben Fr.
1930	433 106 234	426 373 014
1931	428 399 844	426 145 036
1932	419 908 766	444 081 850
1933	409 780 098	482 061 122
1934	453 584 820	480 245 888

[18] Das ist der Grundsatz. In der Praxis läßt er sich allerdings nicht immer durchführen, wie die Staatsrechnungen zeigen.

[19] Ein Teil der Interventionstätigkeit geht auf die in § 5 genannten Maßnahmen zurück.

[20] Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1930 ff.

Jahre	Einnahmen Fr.	Ausgaben Fr.
1935	485 403 410	503 995 513
1936	513 658 763	540 397 668
1937	522 067 895	537 008 574
1938	539 004 756	578 010 741

Aus dieser Tabelle geht hervor, daß die Einnahmen des Bundes bis zum Jahre 1934 sukzessive zurückgingen, während die Ausgaben (mit Ausnahme der Jahre 1934 und 1937) stetig wachsen. Das Finanzprogramm vom Jahre 1933 (Krisenabgabe!) brachte dann im Einnahmenetat eine Wendung „zum Guten".

Die — im liberalen Sinn — erfolgreiche Budgetpolitik läßt sich auch anhand der *Staatsrechnung* des Bundes, bzw. der jeweiligen Ueberschüsse, aufweisen:[21]

Jahr	Stellensuchende im Jahresmittel	+ = Einnahmenüberschuß — = Ausgabenüberschuß in 1000 Fr.
1929	8 131	+ 30 691
1930	12 881	+ 37 370
1931	24 208	+ 67 647
1932	54 366	+ 17 267
1933	67 867	— 37 646
1934	65 440	+ 18 013
1935	82 468	+ 2 757
1936	93 009	— 73 413
1937	71 130	— 19 782
1938	65 583	— 97 306

Zu dieser Uebersicht gibt die bundesrätliche Botschaft folgenden Kommentar: „Von diesen Jahren schlossen demnach 6 mit einem Einnahmenüberschuß von insgesamt 173,7 Mill. Franken ab, 4 dagegen mit einem Ueberschuß der Ausgaben von insgesamt 228,1 Millionen Franken. Der Schuldenüberschuß des Bundes stieg somit in dieser wohl schwersten Krisenperiode seit Bestehen des Bundesstaates nur um 54,4 Millionen Franken an. Der Bund suchte damals durch umfassende Anstrengungen seinen Haushalt trotz sinkender Einnahmen im Gleichgewicht zu halten. Zu diesem Zwecke wurden im Zuge der Finanzprogramme die Besoldungen herab-

[21] Diese beiden Tabellen lassen sich nicht miteinander vergleichen, da die erste Tabelle die eidg. Verwaltungsrechnung, die zweite aber die Staatsrechnung wiedergibt. Quelle: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. 1. 1948 (im folgenden abgekürzt „Botschaft" genannt). S. 32.

gesetzt, die ordentlichen Bundesbeiträge gekürzt und neue Einnahmequellen erschlossen."[22]

In diesem Zitat wird die orthodoxe Finanz- und Budgetpolitik in einer Art und Weise beschrieben, wie sie „im Buche" steht. Die Mängel einer solchen Politik treten erst dann in Erscheinung, wenn man dazu übergeht, die neuen Budgetregeln einer eingehenden Würdigung zu unterziehen. Bevor wir dies tun, sollen in einer Uebersicht die von Schumacher[23] zusammengestellten Regeln der klassischen Doktrin aufgeführt und den neuen Budgetgrundsätzen gegenübergestellt werden:

Tabelle 6

Die liberalen Budgetgrundsätze	Die neuen Budgetgrundsätze für die	
	Depressionsphase	Prosperitätsphase
Halte das Budget klein.	Erweitere das Budget durch Defizitausgaben.	Halte das Budget klein.
Halte das Budget im Gleichgewicht.	Erziele Budgetdefizite.	Erziele Budgetüberschüsse.
Besteuere eher die Konsumtion, d. h. die Armen, als die Ersparnisse, d. h. die Reichen.	Besteuere die Ersparnisse und reduziere die Konsumtionssteuern.	Besteuere die Konsumtion und reduziere die Einkommenssteuern.
Wenn ein Defizit nicht vermieden werden kann, dann gib langfristige Obligationen aus.	Entsteht ein Defizit: Anleihen, Geldschöpfung, redistributive Besteuerung.	Tilge die aufgelaufenen Budgetdefizite.
Borge nur zwecks Anregung der produktiven Investition.	Borge zum Zweck der Anregung der unproduktiven Investition und des Konsums.	Borge zwecks Anregung der produktiven Investition.
Zahle die Nationalschuld so schnell als möglich zurück und zwar durch eine Steigerung aller auf die laufende Konsumtion entfallenden Steuern.	Zahle die Nationalschuld aus sterilen Geldern zurück. Wenn dies nicht möglich ist, sistiere die Schuldentilgung. Vorwiegend Steuern auf Ersparnissen.	Zahle die Nationalschuld mittels den Budgetüberschüssen zurück. Vorwiegend Steuern auf der Konsumtion.

Die neue Budgetpolitik unterscheidet sich in zweifacher Hinsicht von derjenigen der liberalen Finanzwirtschaft. Was

[22] Botschaft, a. a. O. S. 33.

[23] Vergl. hiezu: Schumacher E. F., Staatsfinanzen — Ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung. Vollbeschäftigungsbuch S. 146 ff.

die *Mittelbeschaffung* anbelangt, so wird sorgfältig darüber gewacht, daß in der Depression dem Konsum oder der Investition keine Gelder entzogen werden, die ein weiteres Absinken der privaten Konsumtion und Investition zur Folge haben könnte. Denn — und dies ist eine logische Folgerung — es wäre ein Unding, auf der einen Seite den Staat zu veranlassen, auf dem Wege der Konsumstützung und der staatlichen Investitionen neue und zusätzliche Mittel in die Wirtschaft zu pumpen — auf der andern Seite aber vom gleichen Staate wieder zu verlangen, durch erhöhte Steuern und Abgaben seine Zuschüsse wettzumachen.

Was die *Mittelverwendung* anbelangt, so unterscheidet sich auch hier die neue Lehre von der klassischen. In der Depression werden die Staatsausgaben nicht gekürzt, wie dies beispielsweise im Jahre 1934 der Fall war[24] — sondern erhöht. Und zwar aus folgendem Grund: Schränkt der Staat in der Depression seine Ausgaben ein, dann hilft er mit, das wirtschaftliche Ungleichgewicht zu verschärfen. Da die Ausgaben des Staates (Personal- und Sachausgaben) letztlich keine finanzwirtschaftlichen, sondern *volkswirtschaftliche* Transaktionen darstellen, so wirken Gehälterabbau, Reduktion der Subventionen für Neu- und Ersatzinvestitionen etc. genau so auf den Rückgang der Kaufkraft, wie Arbeiterentlassungen in der Privatwirtschaft. Der Ausfall von Kaufkraft wirkt sich nicht nur auf die Volkswirtschaft aus. Auch die Finanzwirtschaft erkennt an den rückläufigen Steuereinnahmen, daß ihre Restriktionspolitik nicht den gewünschten Erfolg zeitigt und daß sich auf diese Weise kein Budgetausgleich erzielen läßt.

Damit ist deutlich geworden, wo der entscheidende Unterschied zwischen alter und neuer Lehre liegt: Die liberale Finanzwirtschaft bewegt sich im Rhythmus der Volkswirtschaft. Sie nimmt auf den Konjunkturverlauf einen ungünstigen Einfluß, weil ihre Reaktionen parallel zu denjenigen der Volks- und Privatwirtschaft verlaufen. Die neue Einsicht verlangt, daß die Finanzwirtschaft bewußt einen Gegenrhythmus auslöst. Befindet sich die Volkswirtschaft in Kontraktion, dann muß die Finanzwirtschaft expansiv wirken inbezug auf die Ausgabenpolitik und nicht restriktiv inbezug auf die Mittelbeschaffung. Ist die Volkswirtschaft expansiv, dann wird die Finanzwirtschaft ihre Ausgaben einschränken und sich restriktiv die Mittel beschaffen.

Alte und neue Lehre lassen sich mit einer einfachen — etwas vereinfachenden — Formel wie folgt gegenüberstellen: Die orthodoxe Finanzwirtschaft bekämpft die Deflation vor

---

[24] Vergl. hiezu die Tabelle der eidg. Verwaltungsrechnung, S. 35.

allem mit deflationistischen und die Inflation mit inflationistischen Mitteln. Jetzt soll versucht werden, die Deflation durch inflatorische und die Inflation durch deflatorische Maßnahmen zu bezwingen. Die in der Inflationsperiode anzustrebende Deflationspolitik bezeichnet man u. E. am besten mit „veredelte Inflation".[25] „Ihr Weg ist die zwangsweise Verknappung des privaten Verbrauches unter Verzicht auf eine allgemeine Preissteigerung und Teuerung. Die Mittel sind Unterbindung der Nachfrage und des Angebotes auf dem Gütermarkt. Die Nachfrage wird unterbunden durch Rationierung der Lebensmittel und Rohstoffzuteilung, Investitionsverbote, Verkürzung der Einkommen mittels Gewinnabschöpfung und Steuern und andere ähnlich wirkende Maßnahmen. Das Angebot wird unterbunden durch die Höchstpreispolitik (Preisstop), Einfuhrdrosselung usw... Die Wirkung all dieser Maßnahmen ist eine Beschränkung der Verwendungsmöglichkeit des Geldes und damit eine mehr oder weniger weitgehende Verbrauchseinschränkung."[26]

Umgekehrt wird man die Inflationspolitik in der Deflationsperiode mit Vorteil „veredelte Inflation" nennen. In dieser Zeit hat der Staat die Möglichkeit, seine Sonderstellung, die er im Kreislauf einnimmt, zu nutzen. Er wird versuchen, den Verbrauch durch die zwei nur ihm zustehenden Mittel zu forcieren: Durch die *Budgetdefizite* einerseits und die *Einkommensverschiebung* andererseits muß es gelingen, die Konsumtions- und Investitionsrate auf das für die Wirtschaft bekömmliche Maß einzustellen. Man versteht jetzt, warum der Staat eine Erhöhung der Ausgaben und eine Reduktion der Einnahmen in der Depression durchführen kann. Redistributive Besteuerung und Budgetdefizite schaffen die Voraussetzung, daß der Staat seine Gelder expansiv ausgeben kann und nicht restriktiv beschaffen muß. Jetzt wird aber auch verständlich, woher der Staat die *zusätzlichen* Mittel erhält, die eine der Voraussetzungen ist, unter denen eine Politik der Vollbeschäftigung erst möglich wird.

Was für Möglichkeiten hat der Staat, um seine Defizitausgaben zu finanzieren? Zwei Wege stehen ihm offen: Der Staat kann versuchen, die brachliegende Kaufkraft (Ersparnisse) durch *Anleihen* an sich zu ziehen. Durch die Defizitausgaben werden diese Gelder dem Einkommenskreislauf wieder zurückgegeben. Zweitens hat der Staat die Möglichkeit, sich den Kredit der Notenbank nutzbar zu machen. Wie die Geldschöpfung vor sich geht, beschreibt Burkheiser: „Bei

---

[25] Dieser Ausdruck stammt von Gerloff. Vergl. hiezu: Wilh. Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft. Frankfurt a. Main 1942.

[26] Derselbe, a. a. O. S. 401.

der Kreditnahme des Staates werden die staatlichen Schuldverschreibungen zunächst und abgesehen von den Beträgen, die eventuell unter der Hand sofort unterzubringen sind, von der Zentralbank übernommen. Die Bank räumt dem Staate sodann ein der Darlehenshöhe entsprechendes Guthaben ein, das vom Staat je nach Bedarf abgerufen werden kann. Verflüssigen sich auf Grund dieser neu geschaffenen Zentralbankmittel die Kreditmärkte und macht sich eine gesteigerte Nachfrage nach Geldkapitalanlagemöglichkeiten bemerkbar, dann ist die gewünschte Kreditmarktsituation geschaffen. Die Zentralbank kann alsdann, falls ihre Anlagekapazität überschritten ist, Schuldverschreibungen aus ihren Beständen abstoßen."[27] Durch die staatliche Defizitpolitik wird eine Verflüssigung des Geld- und Kapitalmarktes erreicht, welche sich auf die private Investitionstätigkeit vorteilhaft auswirken dürfte. Zusammen mit der sog. Offenmarkt-Politik läßt sich die Auflockerung des Kapitalmarktes noch bedeutend verstärken.

Es braucht nicht betont zu werden, daß die liberale Budgetpolitik solche Defizitausgaben als verhängnisvoll ansieht. Man darf aber nicht vergessen, daß das Budgetdefizit nicht Selbstzweck ist. Es ist auch keine liederliche und auf Unsolidität beruhende Staatsverschuldung. Das Budgetdefizit ist, wie Burkheiser[28] richtig sagt, „ein Etatvorgriff, eine Vorbelastung des Staatshaushaltes, durch die gleichzeitig die Quellen erschlossen werden, aus denen die Belastung wieder abgezahlt werden kann."

Mit diesem Zitat sind wir einem weiteren Charakteristikum der neuen Budgetpolitik auf die Spur gekommen: Die expansive Finanzpolitik zum Zwecke der Kaufkraftstärkung findet ihr Gegenstück in der restriktiven Finanzpolitik zum Zwecke der Kaufkraftabschöpfung. Eine solche Politik wird in der Prosperität verfolgt. Das Ergebnis: Bremsung des konjunkturellen Auftriebs zufolge verminderter Staatsausgaben und gesteigerter Steuerlasten und Erzielung von *Budgetüberschüssen* zur Abdeckung der Budgetdefizite.

Jetzt wird verständlich, worauf der Grundsatz der *zyklischen* Budgetpolitik abzielt. Durch eine dem Konjunkturverlauf entgegenstehende „Staatskonjunktur" sollen die Ausschläge aufgefangen und parallelisiert werden. Zu diesem Zwecke ist es unerläßlich, daß vom jährlichen Budgetausgleich abgesehen wird. Der Ausgleich soll nur innerhalb einer Kon-

---

[27] Burkheiser Karl, Grenzen des Staatskredits. Berlin 1937. S. 52. — Hiezu ist zu bemerken, daß diese Art von Geldschöpfung nicht typisch ist für die englische und amerikanische Methode.

[28] Derselbe, a. a. O. S. 47.

junkturperiode erfolgen. Noch einige kritische Bemerkungen zum Budgetdefizit. Es erhebt sich nämlich die Frage, ob die forcierte staatliche Tätigkeit auf dem Anleihensmarkte nicht eine Kapitalknappheit hervorruft, der ein steigender Zinsfuß folgen wird. Die Folge wäre, daß die private Investition zurückginge und größere Defizitausgaben notwendig würden.

Zu dieser Frage meint Kalecki: „Vergrößert jedoch die Zentralbank die Bargeldbasis der privaten Banken, um es diesen zu ermöglichen, ihre Depositen genügend auszudehnen (unter Einhaltung des vorgeschriebenen Bargeldverhältnisses), dann wird keinerlei steigende Tendenz des Zinsfußes in Erscheinung treten.“ [28*] Dies dürfte allerdings nur dazu dienen, den *kurzfristigen* Zinsfuß zu stabilisieren. Die Währungsbehörde kann ohne große Mühe eine solche Politik betreiben, „weil es nicht schwierig ist, eine Ueberzeugung zu schaffen, daß ihre Politik sich in der nahen Zukunft nicht stark ändern wird, als auch, weil der etwaige Verlust im Vergleich mit dem laufenden Erträgnis klein ist.“ [28**] Die Stabilisierung des *langfristigen* Zinsfußes stößt auf größere Schwierigkeiten. Immerhin soll — nach der Meinung von Keynes — die Währungsbehörde die Fähigkeit haben, „einen gegebenen Komplex von Geldsätzen für Darlehen verschiedener Fristen und Risiken festzusetzen.“ [29]

Noch eine Frage. Ist es nicht so, daß die fortgesetzte staatliche Kreditausweitung eine Inflation herbeiführt, deren Folge eine für alle Einkommensbezüger verhängnisvolle Kaufkraftschmälerung wäre? Bei vorsichtiger Handhabung der Kreditschöpfung besteht diesbezüglich keine Gefahr. Eine Inflation entsteht nur dann, „wenn eine weitere Zunahme in der wirksamen Nachfrage keine weitere Zunahme in der Produktion hervorruft und ausschließlich auf eine Zunahme in der Lohneinheit im vollen Verhältnis zur Zunahme in der wirksamen Nachfrage wirkt.“ [30] „In dem Augenblick jedoch, in dem der vorhandene Produktionsapparat *nicht vollbeschäftigt* arbeitet und sowohl menschliche wie sachliche Produktionsfaktoren (also Arbeiter, Anlagen und Rohstoffe) brachliegen, in diesem Augenblick braucht bei einer Politik der Kreditausweitung keineswegs eine merkliche Steigerung des Preisspiegels einzutreten.“ [31]

In den Mittelpunkt der staatlichen Mittelbeschaffung wurde das Budgetdefizit — hervorgerufen durch Anleihen oder Geldschöpfung — gestellt. Dem Staate stehen aber noch

---

[28*] A. a. O. S. 81.
[28**] Keynes, Allgemeine Theorie, S. 170.
[29] Derselbe, a. a. O. S. 173.
[30] Keynes, a. a. O. S. 256.
[31] Burkheiser, a. a. O. S. 60.

zwei andere (vom konjunkturpolitischen Standpunkt aus „erlaubte") Wege offen, um die Vollbeschäftigung zu finanzieren. Es sind dies: Redistributive Besteuerung und Auflösung von staatlichen *Horten*.

Während die erste Möglichkeit im folgenden Kapitel noch zu besprechen sein wird, ist die Auflösung von staatlichen Horten (Krisenfonds) eine eher utopische Lösung. Wiewohl dieses System der Vorsorge eine ideale Lösung wäre, zwingt die chronische Geldnot den Fiskus von solchen Reservebildungen abzusehen. Wie die Verteilung des Lohn- und Verdienstausgleichsfonds bewiesen hat, bildet die Aeufnung eines Fonds Anlaß, „Beutezüge" zu unternehmen. Es besteht nicht nur die Gefahr der Zweckentfremdung der Mittel, sondern es besteht auch die Gefahr der leichtsinnigen Mittelverwendung.

§ 7. Die der Vollbeschäftigung konforme Steuerpolitik

Neumark faßt den Zweck der von der Vollbeschäftigungs- und Konjunkturpolitik geforderten Steuerpolitik wie folgt zusammen: „Der fraglichen *Ziele* nun gibt es hauptsächlich zwei, die ihrerseits nicht unabhängig von einander sind: Einmal will man generell mittels bestimmter (einkommens-) steuerlichen Maßnahmen zu einer Abschwächung der Konjunkturschwankungen oder doch zumindest der Depressionswirkungen gelangen, und zum andern sollen jene Maßnahmen mit dazu dienen, den viele Nationalwirtschaften bedrohende Zustand chronischer Unterbeschäftigung zu überwinden, bzw. unmöglich zu machen..."[32] Welche Wege zu diesem Ziele führen, zeigen die folgenden Darlegungen. Es bestehen drei Möglichkeiten:

1. Die Steuer als direkte Vollbeschäftigungsmaßnahme

Im fünften Kapitel war die Rede von den verschiedenen Wegen, die zur Vollbeschäftigung führen. Als dritte und letzte Möglichkeit ist dort die sog. *„redistributive Besteuerung"* genannt worden. Bei dieser Art von Besteuerung geht es darum, die hohen Einkommen zugunsten der unteren Einkommensschichten abzuschöpfen. „Das beruht auf der bekannten Tatsache, daß die Sparneigung mit steigendem Einkommen zunimmt, und zwar von einem bestimmten Punkte an scharf

---

[32] Neumark, Dr. Fritz, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947. S. 133 ff. — Da Neumark die Einkommenssteuer seinen Untersuchungen zugrunde legt, spricht er von „einkommenssteuerlichen Maßnahmen". Für uns sind es einfach „steuerliche Maßnahmen"!

progressiv zunimmt. Es ist nun anzunehmen, daß eine progressive Einkommenssteuer den Effekt hat, die *Ersparnisbildung tendenziell zu verringern,* da bei der großen Konstanz der Konsumneigung (die von Keynes u. a. nachdrücklich betont wird) die Mehrbelastung durch Progression überwiegend durch Einschränkung der Ersparnisbildung ausgeglichen wird."[33]

Weil es so ist, daß eine Neuverteilung des Einkommens bis zu jenem Punkt gesteigert werden kann, der erreicht werden muß, um die Arbeitslosigkeit zu vermeiden[34], dient die Steuerpolitik *direkt* der Vollbeschäftigung.

Die redistributive Besteuerung ist aber — und dies werden die folgenden kritischen Einwände beweisen — äußerst problematisch. Belegt man diese Art von Besteuerung mit dem bekannten Schlagwort („kalte Sozialisierung"), so ist die politische Problematik für einen von einer bürgerlichen Mehrheit regierten Staat hinlänglich gekennzeichnet. Für die Schweiz im besondern würde sich außerdem noch die Frage stellen, wer redistributiv zu besteuern hätte. Da dem Bund keine verfassungsmäßigen direkten Steuern zur Verfügung stehen, so müßten die Kantone diese Aufgabe übernehmen. Zufolge der verschiedenen Steuersysteme und der uneinheitlichen Steuerpolitik ist dies aber nicht möglich. Eine exorbitante Steuer auf den hohen Einkommen würde bewirken, daß die Steuerumgehung und Hinterziehung zu einem lohnenden Geschäft würde. Die Bezüger von hohen Einkommen würden versuchen, ihr offizielles Einkommen zu reduzieren und würden nötigenfalls nicht davor zurückschrecken, ihren Wohnsitz in steuerklimatisch mildere Gegenden zu verlegen. Hinzu kommt noch, daß der Hang zum Verbrauch individuell verschieden ist. Es besteht die Gefahr, daß die wirksame Nachfrage der hohen Einkommen eingeschränkt wird. Gleichzeitig sind auch die Auswirkungen auf die private Investition unabsehbar.

Die Einkommensverschiebungen sind „als Mittel zur Nachfragebeeinflussung weniger zuverlässig als Budgetüberschüsse oder Budgetdefizit, weil ihre Auswirkungen nicht mit Zuverlässigkeit abgeschätzt werden können."[35] Schumacher ist deshalb beizupflichten, wenn er mahnt, „daß die Besteuerung mit redistributiver Zielsetzung vorsichtig gehandhabt werden muß, und es keine Rechtfertigung für das Vernachlässigen der Bruttoeinkommensverteilung, unter dem Vorwand, sie könne immer noch durch die Besteuerung geändert werden, gibt."[36]

---

[33] Neumark, a. a. O. S. 134/135.
[34] Schumacher, a. a. O. S. 157.
[35] Böhi, a. a. O. S. 33.
[36] Schumacher, a. a. O. S. 157.

Kalecki hat denn auch die der redistributiven Besteuerung inhärenten Mängel gesehen und nach einer Lösung gesucht. Seine Lösung heißt „Modifizierte Besteuerung". Damit eine Besteuerung nach diesem Prinzip durchgeführt werden kann, muß eine stark progressive Einkommenssteuer oder eine Kapitalsteuer in Funktion treten. Es wird aber gestattet, daß die zusätzlichen privaten Investitionen vom Bruttoeinkommen abgezogen werden können.[37] Damit wird ein wirksamer Druck auf die private Investition ausgeübt. Diese Art von Besteuerung überwindet gewisse Nachteile der redistributiven Einkommenssteuer. Immerhin ist auch hier (wenn man die Verhältnisse in der Schweiz im Auge hat) die entscheidende Frage anzubringen: *Wer* soll „modifiziert" besteuern?

Zusammenfassend läßt sich folgendes sagen: Jede direkte und progressive Steuer ist irgendwie „redistributiv". Wiewohl durch diese Art von Besteuerung theoretisch die Vollbeschäftigung gesichert ist, ist es aus den angeführten Gründen nicht ratsam, eine Vollbeschäftigungspolitik nur auf diese Maßnahme abzustellen. Immerhin sollte das „redistributive Moment" für die Zeit der Unterbeschäftigung in der Steuerpolitik stärker zum Ausdruck kommen.

2. *Die Steuer als indirekte Vollbeschäftigungsmaßnahme*

Mittelst der Steuerpolitik kann — wie wir an anderer Stelle schon ausführten — aktiv auf die Konsumtion und die private Investition eingewirkt werden. Geschieht diese Einflußnahme mit dem Zwecke, das Beschäftigungsniveau zu heben, dann wird die Steuer zu einer *indirekten* Vollbeschäftigungsmaßnahme.

a) Die Einkommenssteuern

Die Probleme, die sich aus der heutigen Einkommenssteuer ergeben, lassen sich am besten anhand einer Skizze darstellen. (Vergl. Tabelle 7.)

Fig. 1. Hier wird angenommen, daß die eingezeichneten Einkommen einen normalen Hang zum Verbrauch haben, d. h. daß die Sparquote überproportional wächst mit steigendem Einkommen und daß die Konsumquote bei wachsendem Einkommen absolut zunimmt, aber *relativ zurückgeht.*

Fig. 2. Hier wird angenommen, daß die Einkommensbezüger ihr steuerpflichtiges Einkommen in Zürich zu versteuern haben. Einfachheitshalber setzen wir Bruttoein-

[37] Vergl. hiezu Kalecki, im Vollbeschäftigungsbuch, S. 98 ff.

kommen = steuerpflichtiges Einkommen. Für die in dieser Figur aufgezeichneten Einkommen hätten im Jahre 1947 folgende Steuern entrichtet werden müssen (Staats-, Gemeindesteuern, inkl. Kirchensteuer): Vergl. Anm. [37*].

Tabelle 7

Fig. 1

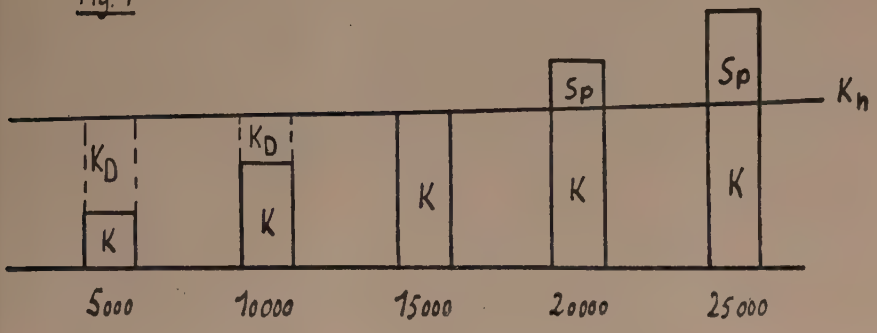
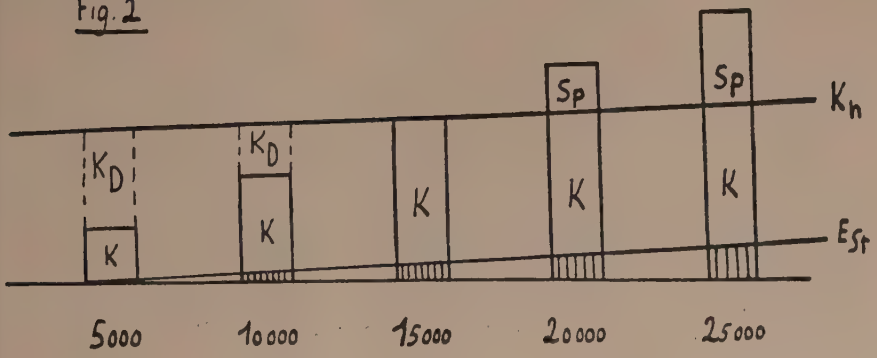


Fig. 2



Legende:

K = Konsumquote
Sp = Sparquote
KD = Konsumdefizit
Est = Kurve der Einkommenssteuer
Kn = Kurve der Konsumneigung

Schraffierte Fläche = (Konsum-)Spar-Verzicht zufolge der Einkommenssteuer.

[37*] Einkommen in Fr.	5000.—	10 000.—	15 000.—	20 000.—	25 000.—
Einfache Staatssteuer	110.—	300.—	562.50	887.50	1 262.50
1947: 274%	301.40	822.—	1 520.70	2 431.75	3 459.25
in % des Einkommens ca.	6%	8%	10%	12%	14%

Nimmt man den Verbrauch als konstant an, was geschieht, wenn das Einkommen einer solchen Steuer unterworfen wird?

1. Alle Einkommen bis und mit 15,000.— erleiden durch die Einkommenssteuer eine Kürzung ihres Konsums. Besonders hart werden die kleinen und kleinsten Einkommen betroffen, weil ihre Konsumneigung höher ist als das realisierte Einkommen. Auf diese Weise wird (wie Fig. 2 zeigt) das Konsumdefizit vergrößert.

2. Die Einkommen ab 15,000.— erleiden durch die Besteuerung keine Einbuße ihres Verbrauchs. Die Steuer wird durch die Sparquote gedeckt. Je größer aber das Einkommen ist, desto weniger fällt die Kürzung der Sparquote in Betracht und desto geringer wird der Anteil der Steuer, gemessen an der Sparquote. Die Schuld an diesem Zustand trägt die milde Progression.

Wie ist eine solche Steuer unter konjunkturpolitischem Aspekt zu beurteilen?

1. In der *Depression* werden alle jene, die einen großen Hang zum Verbrauch haben und die geneigt wären, die in dieser Zeit anfallenden Produktionsüberschüsse zu übernehmen, zu einer Verbrauchseinschränkung gezwungen. Kommt es soweit — wie dies unter dem Regime der hergebrachten Budgetpolitik der Fall war —, daß die Steuererhöhungen in die Depression verlegt werden, dann trifft diese Maßnahme die Masse der Konsumenten doppelt schwer.

Jene, die über ein großes Einkommen verfügen, können während dieser Periode ihren Verbrauch auf dem gleichen Niveau halten. Die sinkenden Preise gestatten ihnen,[38] bei gleichbleibendem Verbrauch eine höhere Sparquote zu erzielen, so daß die Einkommenssteuer (gemessen an der Sparquote) zurückgeht, vorausgesetzt allerdings, daß keine Steuererhöhungen vorgenommen werden. Bei dieser Sachlage besteht für die Bezüger hoher Einkommen keine Veranlassung, ihr Geld in risikoreiche Investitionen anzulegen. Der steuerlich bedingte Anreiz zur Investition fehlt.

Was ist zu tun? In der Depressions- und Erholungsphase muß eine erfolgreiche Steuerpolitik darnach trachten, die Steuerkurve der Kurve der Verbrauchsneigung anzupassen. Dies könnte z. B. so geschehen, daß die Grenzminima[38*] für die unteren Einkommen erhöht werden und die oberen Einkommen mit einer Sondersteuer belastet würden; eine Maß-

---

[38] Die sinkenden Preise kommen selbstverständlich auch den kleinen Einkommen zugute, die aber — zufolge ihrer relativ kleinen Konsumquote — von der Deflation weniger profitieren.

[38*] Grenzminima = Existenzminima.

nahme, die sich nicht nur sozialpolitisch, sondern auch unter dem steuerethischen Gesichtspunkt vertreten ließe.

Um auf das angeführte Beispiel zurückzukommen, müßten — im extremen Fall — die ersten 15,000.— steuerfrei gelassen werden. Höhere Einkommen müßten, entsprechend der Höhe ihrer Sparquote, abgeschöpft werden.[39]

2. Welche Richtung muß die Kurve der Einkommenssteuer in der *Prosperität* einhalten? Für die Zeit des konjunkturellen Anstiegs ist gegen eine Steuerbelastung, wie sie aufgezeichnet wurde, nichts einzuwenden. Die Steuer ist jetzt ein wirksames Mittel, um die überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen. Die Belastung in den oberen Rängen ist immerhin nicht so stark, daß ein Anstoß zu vermehrter Investition besteht. Gleichzeitig erfolgt jetzt der fiskalisch höchst wünschenswerte Nebeneffekt: Die Steuererhöhungen in der Prosperität geben dem Fiskus die nötigen Mittel in die Hand, um die in der Depression aufgelaufenen Budgetdefizite zu tilgen oder die Aeufnung eines Krisenfonds an die Hand zu nehmen.

Die neue Steuerpolitik, so wie sie umschrieben wurde, gibt zu verschiedenen kritischen Bedenken Anlaß. Man kann einmal die Frage aufwerfen, ob nicht im folgenden Tatbestand ein Widerspruch liegt: Auf der einen Seite wird verlangt, daß für die Dauer der Depression die hohen Einkommen massiv zu besteuern seien, damit die Sparrate reduziert werden kann — auf der andern Seite will man die Investitionstätigkeit gefördert wissen, der doch die hohen Steuern auf der Sparquote nicht zuträglich sind. Hiezu ist zu bemerken: Dieser Zwiespalt wird gelöst, wenn „modifiziert“[39*] besteuert wird, worüber noch an anderer Stelle zu sprechen sein wird. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, was Neumark ausführt: „Eine sehr scharfe Progression wird zwar — besonders wenn sie unbegrenzt ist — bei manchem Unternehmer den Willen zu Rationalisierung und Investitionserweiterung erschlaffen lassen, aber das ist keine Tatsache von *allgemeiner* Gültigkeit. Empirisch läßt sich nicht nur darauf hinweisen, daß im letzten Krieg eine beispiellose Produktionserweiterung Hand in Hand ging mit einer beispiellos scharfen Besteuerung der Gewinne — das mag unter den damals herrschenden Ausnahmebedingungen erklärt werden —, sondern auch darauf, daß der seit einem Menschenalter zu beobachtende kräftige

---

[39] Hier geraten wir mit dem Problem der Sparkapitalbildung in Konflikt. An anderer Stelle soll noch auf dieses Problem eingegangen werden. Zu betonen bleibt, daß die hohen Einkommen selbstverständlich nur entsprechend ihrer Sparfähigkeit (die in unserm Beispiel ab 15.000.— beginnt) behandelt werden. Das Moment der Sparwilligkeit scheidet aus, weil es sich um einen subjektiven Faktor handelt.

[39*] Vergl. hiezu: Kalecki, im Vollbeschäftigungsbuch, S. 98 ff.

Aufwärtstrend der Steuerbelastung eine gewaltige Erhöhung der Produktivität und des Nationaleinkommens grundsätzlich nicht zu hindern vermochte."[40] Neumark kommt dann zum Schluß, daß auch wesentlich kleinere Profitchancen einen genügend großen Anreiz für die unternehmerische Initiative bilden können. Auf Grund dieser Ausführungen ist auch gleichzeitig noch eine andere Frage teilweise überholt. Es ist bekannt, daß in der Depression vor allem die Ersparnisbildung und in der Prosperität vor allem die Konsumtion durch die Steuern stark gehemmt werden. Besteht in der Depression nicht die Gefahr, daß zufolge der rigorosen Besteuerung der Sparquote die Kapitalbildung zurückbleibt?

Die Geldkapitalbildung bildet in der kapitalistischen Wirtschaft die Grundbedingung des wirtschaftlichen Fortschritts. Zwei Aufgaben sind ihr gestellt: „Zunächst muß sie die im Laufe des Produktionsprozesses verbrauchten Kapitalgüter ersetzen und dann jene Mittel, die für die Verbesserung und Erweiterung des gesamten volkswirtschaftlichen Produktionsapparates erforderlich sind",[41] bereitstellen. Geldkapital muß für die Ersatzkapital-Produktion nur dann bereitgestellt werden, wenn der Preis die Kosten nicht deckt. — Die Studie von Siegrist zeigt nun, daß die langfristige Kapitalbildung vor allem in den Jahren guter Konjunktur erfolgt. Sie betrug (gemäß den erwähnten Schätzungen) für die Schweiz im Jahre 1930 1,5 Mrd. Franken, 1933 dagegen nur 82 Millionen und im Jahre 1935 sogar — 285 Millionen Franken. Der privatwirtschaftlichen und unternehmungsmäßigen Sparfreude wird durch die beschriebene Steuerpolitik in der Prosperitätsphase kein nennenswerter Abbruch getan. Wenn dagegen in der Depression via Steuerpolitik eine öffentliche Kapitalbildung stattfindet, so wird keineswegs die Kapitalbildung an und für sich hievon betroffen. Es handelt „sich lediglich um eine *Verschiebung* der privaten zugunsten der öffentlichen Kapitalbildung."[42] Dies ist gerechtfertigt durch die besondern Umstände, die in der Krise herrschen. „Die volkswirtschaftliche Kapitalbildung ist besonders dann angezeigt, wenn in einer Volkswirtschaft der Sparwille erlahmt ist, oder „wenn sich die Schatz- und Vermögensbildung nicht mehr kapitalistisch bei einer Bank, Sparkasse usw., sondern akapitalistisch in Form von Horten vollzieht" (Salin, Kapitalbildung und Besteuerung, in Ztschr. für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 1937, S. 510)."[43]

---

[40] Neumark, a. a. O. S. 140.

[41] Siegrist Kurt, Die Kapitalbildung in der Schweiz zwischen den beiden Weltkriegen. Diss. Basel 1948. S. 30.

[42] Siegrist, a. a. O. S. 23.

[43] Ebenda.

b) Die Vermögenssteuern

In der Regel ist es so, daß diese Steuern nicht vom, sondern auf dem Vermögen erhoben werden. Damit soll eine bessere (und höhere) Erfassung des fundierten Einkommens erreicht werden. Konjunkturpolitisch ist die Vermögenssteuer gleich zu behandeln wie die Einkommenssteuer auf hohen Einkommen. Erhöht man die Steuer in der Prosperitätsphase, dann wird die Investition lohnend. Steigt die Vermögenssteuer in der Stockungsperiode, dann besteht die gleiche Tendenz. Während die zusätzlichen Investitionen im Zeitpunkt des wirtschaftlichen Niederganges höchst wünschenswert sind, verschärfen sie den konjunkturellen Auftrieb in der Prosperitätsphase.

Aus den Erörterungen über die Einkommenssteuer konnte man entnehmen, daß eine konjunkturgerechte Einkommenssteuer hohe Anforderungen an ein Steuersystem stellt. Die Vermögenssteuer ist in der Lage, einen Teil dieser Schwierigkeiten zu meistern. Und dies aus folgendem Grund:

Empirisch läßt sich nachweisen, daß bei steigendem Einkommen der Anteil des Arbeitseinkommens (im Verhältnis zum Gesamteinkommen) *sinkt*. Bei wachsendem Einkommen steigt die Quote des Kapitaleinkommens. Wird in der Depression die Vermögenssteuer erhöht, dann hat das den gleichen Effekt, wie wenn die Einkommenssteuer auf den hohen Einkommen erhöht worden wäre.

Es sei noch auf ein probates Mittel aufmerksam gemacht, welches — ähnlich der modifizierten Besteuerung — einen günstigen Einfluß auf die private Investitionstätigkeit ausüben könnte. Bekanntlich hat der Staat die Möglichkeit, durch die sog. Arbeitsverschiebungen und durch die Anlegung eines Krisenfonds schon in der Prosperität Vorsorge für künftige Rückschläge zu treffen. Warum sollte es nicht auch den einzelnen Unternehmern gestattet sein, sich einen „Krisenfonds" in Form steuerfreier Rücklagen anzulegen? Dadurch könnte die Privatwirtschaft ein Polster für die mageren Jahre bilden. Durch eine rigorose Vermögenssteuer könnten diese privaten Fonds in einem Zeitpunkt ausgelöst werden, der der Volkswirtschaft frommt.

c) Die Konsumsteuern

Einer Untersuchung über die schweizerische Umsatzsteuer ist folgendes zu entnehmen:[44]

---

[44] Vergl. hiezu: Gerber Hans, Die Belastung der Konsumenten, speziell unterer Einkommensschichten und großer Familien, durch die Warenumsatzsteuer. Diss. Bern 1945.

Einkommensstufen Fr.	Wirkliche Ausgaben Fr.	WUST Fr.	Belastung in % aller Ausgaben
6000— 7000	6477.—	79.75	1,23
7000— 8000	7467.—	92.20	1,24
8000— 9000	8467.—	105.65	1,25
9000—10000	9314.—	121.20	1,30

Diese Zahlen wurden anhand von Haushaltrechnungen erstellt. Wenn man annimmt (wie wir dies bereits schon an anderer Stelle taten), daß die Sparfähigkeit erst bei einem Einkommen von 15,000.— beginnt, dann würde die obige Tabelle besagen, daß alle diese Einkommensempfänger die Umsatzsteuer nur auf *Kosten des Konsums* zahlen können.

Die Frage erhebt sich nun, ob in der Depression ein solcher durch den Staat erzwungener Konsumverzicht gerechtfertigt ist? Offenbar nicht. Denn auf der einen Seite zielt die staatliche Wirtschaftspolitik darauf ab, eine *Konsumausweitung* zu erreichen. Auf der andern Seite gräbt die staatliche Steuerpolitik in entgegengesetzter Richtung.

Was ist zu tun? Die einzige Möglichkeit besteht darin, daß alle Einkommen, deren Verbrauch durch die Konsumsteuern vermindert wird, von diesen Steuern befreit werden. Wird auf den höheren Einkommen eine „redistributive" oder „modifiziert-redistributive" Einkommenssteuer erhoben, dann sollte — damit nicht eine Konsumeinschränkung dieser Einkommensbezüger hervorgerufen wird — die Verbrauchsbesteuerung für *alle* Einkommensbezüger, bzw. für alle Konsumenten dahinfallen.

In der Praxis wird es sich nun aber erweisen, daß diesem Postulat nicht nachgelebt werden kann. Was z. B. die Zölle anbelangt, so sprechen weit gewichtigere Gründe für eine Beibehaltung derselben. Aber auch die übrigen indirekten Steuern können nicht so ohne weiteres aufgehoben werden. Bekanntlich bilden diese Steuern den Rückgrat des Bundeshaushaltes. Wollte man in der Depression die Erhebung der indirekten Steuern sistieren, dann müßten übermäßig große Budgetdefizite entstehen. Hier ist noch ein anderer Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Eine solche Maßnahme bietet keine Gewähr, daß auch wirklich ein zusätzlicher Konsum entsteht. Möglicherweise würde dadurch das Sparen angeregt. Es ist auch mit Sicherheit anzunehmen, daß z. B. eine Senkung der Luxussteuer keine nennenswerte Steigerung des Luxusgüter-Konsums in der Depression hervorrufen würde. Endlich — und dies ist in diesem Zusammenhang noch besonders zu betonen — ist zu bedenken, daß die Konsumstützungsmaßnahmen einen geringeren multiplikativen Effekt aufweisen.

Auch diese Tatsache spricht gegen eine Aufhebung der Konsumsteuern in der Depression.

Aus all diesen Gründen kommt man zum Schluß, es sei die konjunkturpolitische Rolle der Konsumsteuern lediglich negativ zu umschreiben: Während der Depression sollten diese Steuern auf keinen Fall erhöht werden. Zu prüfen bleibt überdies, ob nicht versucht werden sollte, in dieser Zeit typische Artikel des Massenkonsums von der indirekten Besteuerung auszunehmen. Dadurch dürfte eine wesentliche Steigerung des Verbrauchs solcher Güter erreicht werden und gleichzeitig würde man alle jene, die sich mit den Artikeln des gemeinen Volkskonsums so wenig als möglich eindecken (m. a. W. die Bezüger hoher Einkommen) von dieser Steuervergünstigung ausschalten.

Was die Güter des *Luxus*bedarfes anbelangt, so ist zu sagen, daß mindestens jene Luxusgüter, die im Inland hergestellt werden und deren Industrie an Unterbeschäftigung leidet, von der Luxussteuer befreit werden sollten. Es wäre schlechthin unverständlich, wenn beispielsweise in einem Land, dessen Uhrenindustrie von der Arbeitslosigkeit heimgesucht ist, die Uhren mit einer hohen Luxussteuer belegt würden. Wenngleich eine Aufhebung dieser Steuer in der Depression den Absatz nicht wesentlich steigern würde, so ist es in diesem Zeitpunkt nicht gerechtfertigt, jene mit einer Strafe (in Form einer zusätzlichen Steuer) zu belegen, die jetzt ihre Uhren kaufen. Es wäre umso weniger verständlich, als zu diesem Zeitpunkt vielleicht ein Werbeslogan verkündet: Wer Uhren kauft, schafft Arbeit!

3. Die Steuer als finanzwirtschaftliche Voraussetzung der Vollbeschäftigung

Die traditionelle Aufgabe der Steuerwirtschaft bleibt auch bei einer konjunkturgestaltenden Steuerpolitik bestehen; nach wie vor bleibt die Steuer das vornehmste Mittel der staatlichen Einnahmenwirtschaft. Eine offensive Beschäftigungspolitik wird — wie wir dies bereits früher schon erörtert haben — den finanzwirtschaftlichen Zweck der Steuer noch bedeutend erhöhen. Bleibt der Zweck der Steuer auch unberührt, die Mittel zu diesem Zweck (m. a. W. die „Politik") sollte sich ändern. Wie diese Aenderung vor sich gehen sollte, wird nochmals kurz umschrieben:

Unter dem Gesichtspunkt der modernen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wird die Steuer dazu benutzt, um — zusammen mit einer entsprechenden Ausgabenpolitik — einen Gegendruck zur wirtschaftlichen Konjunktur zu erzeugen. Die Mittelbeschaffung geht so vor sich, daß auf die jeweilige

Wirtschaftslage Rücksicht genommen wird. Demgemäß gilt es, die zusätzlichen Mittel für die Abdeckung der Defizitausgaben durch vermehrte Steuereingänge in der Prosperität wettzumachen, und zwar durch eine Steigerung aller, hauptsächlich auf dem Konsum lastenden Steuern. In der Depression sind die Steuern zu senken und vor allem die Ersparnisse zur Besteuerung heranzuziehen. Weil die Steuer die „Bürgschaft" übernimmt für die Budgetdefizite, ist sie es, die letzlich eine Vollbeschäftigungspolitik ermöglicht. Die Steuer ist so die *finanzwirtschaftliche Voraussetzung* der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik.

In diesem Zusammenhang sei noch auf eine Frage eingegangen, die ebenfalls große Aufmerksamkeit erfordert: Die Frage nach der konjunkturgerechten *Schuldentilgung*. Auf Grund der neuen Theorie werden die Steuern in der Hauptsache in den guten Jahren eingebracht. Was liegt näher, als daß diese Steuergelder sofort zur Schuldentilgung herangezogen werden? Eine solche Handlungsweise hätte aber schwere wirtschaftliche Störungen zur Folge. Der Geld- und Kapitalmarkt würde verflüssigt. Es entstände eine Tendenz zum Fallen des Zinssatzes, was die private Investition unerwünschterweise anregen würde.

Es wäre deshalb gut, wenn die Schuldentilgung von staatlichen Anleihen (sofern es sich nicht um Anleihen der Notenbank handelt) solange hinausgeschoben werden könnte, bis sich wieder Symptome eines konjunkturellen Rückganges bemerkbar machen. „Vom Standpunkt einer wirksamen staatlichen Konjunkturpolitik müßte man sogar noch einen Schritt weiter gehen und fordern, daß die in guten Zeiten angesammelten Tilgungsquoten vorerst nicht zur Tilgung verwendet, sondern *sterilisiert* werden, bis Depressionszeiten entstehen. Auf diese Weise könnte die Konjunktur in Zeiten wirtschaftlicher Hausse gedrosselt und in Krisenzeiten belebt werden."[45] Es wird an anderer Stelle noch davon die Rede sein, wie allfällige Budgetdefizite des Bundes konjunkturgerecht getilgt werden können. (Vergl. § 13.)

4. Einige weitere Erläuterungen zur neuen Steuerpolitik

Die Steuerpolitik, so wie sie umschrieben wurde, ändert innerhalb eines Konjunkturzyklus' zweimal ihre Linie. Es macht deshalb den Anschein, als ob die neue Steuerpolitik der „großen Linie" (die nachgerade die conditio sine qua non einer „Politik" ist) entbehre. Dem ist aber nicht so. Ihre Linie ist durch die Wirtschaftspolitik gegeben.

---

[45] NZZ Nr. 761 vom 11. 4. 1948.

Durch die besprochenen steuerpolitischen Maßnahmen sollen Investition und Konsumtion gelenkt werden. Ueben diese Eingriffe keinen ungünstigen Druck auf die Produktivkraft der Volkswirtschaft aus? Es scheint nur so! Wohl besteht ein solcher Druck; dieser Druck erfolgt aber in der Absicht, die Konsumtion zu stabilisieren und die Investition auf jene Größe auszurichten, die einen gleichbleibenden Fortschritt über die *ganze* Konjunkturperiode hinweg sichert. Würde dies auf diese Weise gelingen, dann wäre die Bahn frei für ein gleichbleibendes und ruhiges Wachstum der Volkswirtschaft.

Die neue Steuerpolitik verficht auch eine eminent *soziale* Linie und hilft mit, dem obersten Grundsatz — Verwirklichung der Steuergerechtigkeit — Nachachtung zu verschaffen. Einige Details: Was die Sozialabzüge anbelangt, so ist zu verlangen, daß künftig keine Abzugsminima (sog. Sozialabzüge) mehr gestattet werden. Der Grund ist darin zu suchen, daß bei den Abzugsminima *alle* Einkommensbezüger in den Genuß dieser Sozialleistung kommen, also auch solche, die dieser Hilfe nicht bedürfen. Würden künftig nur noch Grenzminima (steuerfreie Existenzminima) normiert, dann könnte den unteren Schichten in der Depression dadurch entgegengekommen werden, daß die Grenzminima erhöht würden. Das hätte den Vorteil, daß nicht der gesamte Steuertarif geändert werden müßte; es würde lediglich eine Schicht von Steuerzahlern ausfallen. — Man hält es für selbstverständlich, daß die Kapitalgewinne der Einkommenssteuer unterstehen. Wie steht es aber mit den *Kapitalverlusten?* In der Regel wird kein Abzug zugelassen. Unter konjunkturpolitischem Aspekt ist es zu begrüßen, wenn die Kapitalgewinne (die zur Hauptsache in der Prosperität realisiert werden) in die Steuer genommen werden. Unter dem gleichen Aspekt wird man aber auch verlangen müssen, daß die Kapitalverluste (die in der Hauptsache beim wirtschaftlichen Zusammenbruch eintreten) vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.

Bei der Betrachtung des schweizerischen Steuerrechts wurde hervorgehoben, wie stark die Bewertungspraxis, die Abschreibungen, die Sozialabzüge etc. den endgültigen Steuerbetrag zu ändern und zu beeinflussen vermögen. Gerade bei der Frage der Bewertung und der gesetzlich zulässigen Abzüge (vor allem Abschreibungen!) ist es wichtig, daß auch beschäftigungspolitische Argumente vermehrt an Bedeutung gewinnen. Denn von diesen Faktoren hängt weitgehend das Schicksal der Neu- und Ersatzinvestitionen ab. Eine laxe Bewertungspraxis in Zeiten der Unterbeschäftigung wird dazu beitragen, die private Investition anzuregen.

Die neue Steuerpolitik schenkt aber auch der *zeitlichen* Festsetzung der Steuerleistungen alle Aufmerksamkeit. Heute ist es so, daß auf Grund der bestehenden Bemessungs- und Veranlagungspraxis die Einkommens- bzw. Vermögenssteuern auf Grund eines Einkommens- oder Vermögensstandes eines oder mehrerer vorangegangener Jahre geleistet werden. Dies hat zur Folge, daß der Steuerzahler bei steigendem Einkommen weniger Steuern zahlt, als er zur Zeit leisten sollte und leisten könnte. Bei sinkendem Einkommen tritt der umgekehrte Fall ein. Der Zensit wird für ein Einkommen in die Steuer genommen, welches höher ist als dasjenige, welches er momentan bezieht. In diesem Zeitpunkt zahlt er dann unter Umständen soviel an Steuern, daß er weitgehenden Konsumverzicht üben muß. Aus diesem Grunde ist das PAYE-System zu begrüßen. Hier wird das Einkommen gleich nach dessen Realisierung an der Quelle besteuert.

Welche Anforderungen stellt die konjunkturgerechte Steuerpolitik an ein Steuersystem? Die Hauptforderung ist die, daß eine direkte *Einkommens*steuer besteht, die nötigenfalls in eine redistributive Steuer verwandelt werden kann. Ferner muß das Steuersystem eine erhöhte *Varibilität* aufweisen, um den wechselnden Anforderungen stets gerecht zu werden. Aenderungen des Steuersatzes, der Sozialabzüge, der Steuerbemessung etc. sollten innert kürzester Frist bewerkstelligt werden können. Ob aber eine solche Politik in einem demokratischen Staat möglich ist — das ist die Frage! Diese Frage wird besonders für den Fall der Schweiz von Interesse. Und hier — wenn wir die Schweiz im Auge behalten — ist weiter zu fragen, ob eine solche Aenderung in der Steuerpolitik innerhalb der wünschbaren Zeit möglich ist? Doch auf diese Frage soll in einem anderen Zusammenhang zurückgegriffen werden.

Welche Wirkungen übt die der Vollbeschäftigung konforme Steuerpolitik auf die Volkswirtschaft, die Finanzwirtschaft und die Privatwirtschaft aus? Da die neue Steuerpolitik durch den Gang der Wirtschaft bestimmt wird, so sind keine abträglichen Wirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten. Was die Finanzwirtschaft anbelangt, so bleiben ihre Interessen nach wie vor gewahrt, wie dies die ausführlichen Darlegungen in diesem Kapitel auseinandergelegt haben. Auch die Rückwirkungen auf die private Wirtschaft geben insofern zu keinen Bedenken Anlaß, als man von der Notwendigkeit der Steuerzahlungen überzeugt ist (was bekanntlich nicht alle Leute sind!). Die neue Steuerpolitik hilft das alte und bereits von Smith aufgestellte Postulat zu verwirklichen: Die Steuerzahler sollen vor allem dann zur Steuer herangezogen werden, wenn es ihnen ökonomisch gut geht. Dies ist in der Prosperi-

tät der Fall. Darum sollten Steuererhöhungen in diese Zeit fallen.

Abschließend noch eine Frage: Welche Kriterien fallen in Betracht, wenn man ein vorhandenes Steuersystem auf seine Tauglichkeit in bezug auf die Vollbeschäftigung überprüfen will? Schumacher[46] weist den Weg:

„Die erste Regel besteht darin, daß der Staat das vorhandene Steuersystem überprüfen und zwischen den verschiedenen Steuern in bezug auf ihre Wirkung auf den privaten Konsum, die private Investition und die privaten Ersparnisse unterscheiden muß. Dadurch wird die Wirkung der Steuer auf die Größe des „nichtbeanspruchten Spielraums" (der durch die Größe der Arbeitslosigkeit angezeigt wird) geklärt.

Die zweite Regel will, daß der Staat die Besteuerung zum Zwecke der Veränderung des „nichtbeanspruchten Spielraums" benützen soll — indem er ihn vergrößert, wenn öffentliche Bedürfnisse vorhanden sind, die den Spielraum übersteigen, und die eine größere Priorität besitzen als die Bedürfnisse, welche durch private Ausgaben befriedigt werden, und indem er ihn verkleinert, wenn die Quellen zur Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse mit sozialer Priorität kleiner sind als der Spielraum der (sonst) ungenützten Hilfsquellen.

Die dritte Regel fordert, daß, ganz gleich welcher Spielraum bleibt, nachdem die Beschlüsse gemäß der zweiten Regel gefaßt sind, der Staat diese sonst ungenützten Quellen mobilisieren und für seine eigenen öffentlichen Zwecke mittels Defizitfinanzierung verwenden soll."

---

[46] A. a. O. S. 199.

3. Kapitel

Schweizerische Steuerpolitik und Vollbeschäftigung

A. Vollbeschäftigung und Finanzwirtschaft in der Schweiz

Auf den ersten Blick erscheint es unmöglich und unzweckmäßig zu sein, die schweizerische Finanz- und Steuerpolitik unter dem Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung zu betrachten. Unmöglich deshalb, weil das Ausführungsgesetz zu BV Art. 31 quinquies noch fehlt, auf Grund dessen sich die Politik der Vollbeschäftigung beschreiben ließe. Unzweckmäßig deshalb, weil der künftige Verlauf der konjunkturellen Entwicklung nicht vorausgesehen werden kann und demnach die entsprechenden wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen nicht im voraus festgelegt werden können.

Im Prinzip gehen wir mit diesem Einwand einig, möchten aber immerhin feststellen, daß wohl die Höhe und der Umfang der interventionistischen Maßnahmen z. Zt. nicht feststeht, die Art und Weise ihrer Durchführung sich aber bereits heute schon darstellen läßt.[1]

Eine weitere Frage: Ist es sinnvoll, jetzt schon — mitten in einer Zeit wirtschaftlicher Blüte — die schweizerische Politik der Vollbeschäftigung zur Darstellung zu bringen, also eine Art wirtschaftspolitischer „Prophetie" zu betreiben? Diese Frage lassen wir offen. Auf was es hier ankommt, ist die Tatsache, daß die Probleme der schweizerischen Steuerpolitik (betrachtet unter dem Gesichtspunkt der Vollbeschäftigung) zu einer vorgreifenden Darstellung *zwingen*. Und zwar aus folgenden drei Gründen:

1. S. 51 ff. war die Rede von „der Steuer als finanzwirtschaftliche Voraussetzung der Vollbeschäftigung". Will man wissen, ob in der Praxis die Steuer den finanzwirtschaftlichen Anforderungen der Vollbeschäftigungspolitik gewachsen ist, dann ist es unerläßlich, daß erstens der Träger dieser Politik bekannt ist, und daß zweitens bekannt ist, innerhalb welchem Rahmen sich allfällige Budgetdefizite halten. Nur so ist es

[1] Warum dies möglich ist, wird im folgenden § 8 zur Sprache kommen.

möglich, beizeiten die finanzwirtschaftlichen Aufgaben der Steuerwirtschaft zu normieren, die darin bestehen, für die voraussichtlichen Ausgaben die entsprechenden Einnahmen sicherzustellen.

2. Die Ueberprüfung der schweizerischen Politik der Vollbeschäftigung gibt aber auch auf die Frage eine Antwort, ob „die Steuer als direkte Vollbeschäftigungsmaßnahme" (gemäß den theoretischen Erörterungen des § 7, S. 42 ff.) in Betracht fällt. Sollte dies nicht der Fall sein, dann würde ein bedeutsames Stück der auf Vollbeschäftigung eingerichteten Steuerpolitik fehlen.

3. In der theoretischen Darstellung der Vollbeschäftigungsprobleme wurde gezeigt, daß eine Synchronisierung der Wirtschaftspolitik mit der Steuerpolitik auch wegen den „indirekten Vollbeschäftigungswirkungen" der Steuern wünschenswert ist. (Vergl. S. 44 ff.) Ob eine solche Synchronisierung vorgesehen, ob sie möglich ist — das ist der dritte Grund, weshalb im folgenden § 8 die Grundlagen der schweizerischen Beschäftigungspolitik zur Sprache kommen.

§ 8. Die Grundlagen der Beschäftigungspolitik

In der Verfassung wird der *Bund* als Träger der Beschäftigungspolitik genannt, der, zusammen mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft, die entsprechenden Krisenverhütungs- und -bekämpfungsmaßnahmen durchzuführen hat. Welche Maßnahmen wird der Bund ergreifen? Auf Grund dreier Tatbestände läßt sich bereits heute schon die schweizerische Beschäftigungspolitik skizzieren:

1. Wie im theoretischen Teil dargelegt wurde,[1*] stehen der Wirtschaftspolitik drei Wege offen, um zur Vollbeschäftigung zu kommen. Theoretische Möglichkeiten und praktische Durchführbarkeit sind verschiedene Kategorien. Es wird sich zeigen, daß sich auf Grund der staatlichen Struktur der Schweiz nicht alle Möglichkeiten realisieren lassen.

2. Bekanntlich versuchte man schon früher — zuletzt in den Dreißigerjahren — eine „Beschäftigungspolitik" durchzuführen. Auf Grund der geschichtlichen Erfahrung wird man feststellen können, was die schweizerische Beschäftigungspolitik *nicht* tun darf.

3. Kurz vor Abschluß des zweiten Weltkrieges rechnete man in der Schweiz allgemein mit einer „Nachkriegsdeflation". Damals wurden von den verantwortlichen Behörden Pro-

[1*] Vergl. hiezu § 5.

gramme ausgearbeitet und Maßnahmen vorgesehen, die im Kampfe gegen die erwartete Arbeitslosigkeit hätten verwendet werden sollen. Glücklicherweise nahm die Konjunktur einen anderen Verlauf; eine Politik der Vollbeschäftigung erübrigte sich. Soviel heute bekannt ist, sind die vorgesehenen Programme nicht aufgehoben, sondern deren Ausführung ist lediglich *verschoben* worden.

ad 1. Ueberprüft man die theoretischen Möglichkeiten (in § 5 erläutert) auf ihre praktische Durchführbarkeit, dann fällt im vorneherein die redistributive Besteuerung aus. Es ist z. Zt. sehr fraglich, ob die künftige Finanzordnung dem Bund überhaupt eine direkte Steuer zuerkennt. Sollte dies der Fall sein, dann wäre die Tilgungssteuer bei den vorgesehenen Sätzen und einem jährlichen Ertrag von ca. 180 Mill. Fr. nicht in der Lage, eine „redistributive" Wirkung auszulösen.

So verbleiben nur noch die Kantone, die eine Steuer im genannten Sinne verwirklichen könnten. Das ist aber nicht möglich. Ganz abgesehen von referendumspolitischen Schwierigkeiten stehen in neun Kantonen noch die direkten *Vermögens*steuern als Hauptsteuern in Kraft. Sollten einige fortschrittliche Kantone die redistributive Besteuerung einführen, dann würde sich die heute schon unerträgliche Diskrepanz in der Steuerbelastung weiter verschärfen. Es würde auch die Gefahr bestehen, daß die Steuerzahler ihren Wohnsitz in einen Kanton verlegen, der ihr Einkommen nicht „redistributiv" besteuert.[1**] Es sprechen aber noch andere Gründe gegen die redistributive Besteuerung. „Häufig hört man von übertrieben hohen Bezügen aus Erwerb und Kapital, die vom Sozialprodukt sozusagen die Nidel abschöpfen. Aber die Vorstellungen, die man sich hiervon macht, sind im allgemeinen etwas übertrieben. Fassen wir zum Beispiel die Einkommen über 30,000 Franken (entsprechend einem Vorkriegseinkommen von 20,000 Franken und darüber) ins Auge, so erkennen wir, daß auf diese Einkommensstufe jährlich insgesamt 700 Mill. Franken entfallen. Bei einem totalen Volkseinkommen von schätzungsweise 9 Milliarden Franken in den Jahren 1943/44 werden also durch die hohen und höchsten Einkommenskategorien nicht ganz 8% absorbiert... Würden diese Einkommen konfisziert und den Einkommen unter 6000 Fr. ausbezahlt, so ergäbe dies einen jährlichen Zuschuß von Fr. 263.— für jeden Erwerbenden. Da aber diese Einkommen heute schon 25—30% Steuern bezahlen, so würde sich der Zuschuß auf

---

[1**] Das Problem des Wegzuges von Steuerzahlern infolge starker Progression stellt sich heute schon im Kanton Basel-Stadt mit aller Eindringlichkeit.

ca. Fr. 200.— stellen, was bei einem Einkommen von Fr. 6000.— ca. 3% Aufbesserung machen würde."[2]

Zieht man in Betracht, daß sich eine solche Aufteilung mit Erfolg nur das erste Jahr durchführen ließe (in den folgenden Jahren würde das offizielle Einkommen systematisch sinken), dann wird die Problematik dieser Art von Besteuerung hinlänglich offenbar. Aus all den genannten Gründen dürfte die redistributive Besteuerung als ein Weg zur Vollbeschäftigung kaum in Frage kommen. So verbleiben noch die staatliche Stützung des Konsums und die staatliche Investitionspolitik zur Prüfung übrig. Diese beiden Möglichkeiten werden denn auch für die schweizerische Vollbeschäftigungspolitik erwogen. Die Frage ist nur, welcher Maßnahme der Vorzug gebührt. Anhand der folgenden Ausführungen wird sich einiges klären.

ad 2. Mit wenigen Zahlen und einem kurzen Kommentar soll die „Beschäftigungspolitik" der Dreißigerjahre zur Darstellung kommen, wobei die wesentlichen Merkmale in den Vordergrund gerückt werden.

Die Bundesbeiträge zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise wurden für die Jahre 1933/38 wie folgt ermittelt:[2*]

Jahr	in Mill. Fr.
1933	76,12
1934	90,76
1935	95,76
1936	95,55
1937	82,47
1938	91,29

Für eigentliche Arbeitsbeschaffungszwecke wurden folgende Ausgaben erfaßt:[2*]

Jahr	Arbeitsbeschaffung des Bundes in 1000 Fr.	Hievon eigene Notstandsarbeiten des Bundes und der SBB
1930	90	
1931	322	
1932	800	
1933	3030	
1934	3837	
1935	6418	1274
1936	9258	3187
1937	19064	7366
1938	33234	3417

[2] Schweiz. Metall- und Uhrenarbeiter-Zeitung. 47. Jahrg. Nr. 15 vom 14. 4. 48.

[2*] Vergl. hiezu: Stat. Jahrbuch der Schweiz. Jahrgang 1930 ff.

Diese Tabellen zeigen, daß der Bund relativ bescheidene Beiträge für die Krisenbekämpfung ausgab. Das Schwergewicht der staatlichen Krisenbekämpfung lag bei den Konsumstützungsmaßnahmen (Milchpreisstützung, Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenfürsorge etc.), deren sekundäre Wirkungen gering sind. Für eigentliche Arbeitsbeschaffungszwecke wurden lächerlich kleine Summen ausgegeben.

Die gleiche Politik betrieben die Kantone:[3]

Brutto-Ausgaben der Kantone 1930—1936
(in Millionen Franken)

Jahr	Sozialpolitik in Mill. Fr.	Index	Bauwesen in Mill. Fr.	Index
1930	31,6	100	109,9	100
1931	44,6	142	131,6	120
1932	69,6	220	136,6	125
1933	88,2	279	139,1	127
1934	95,0	300	130,8	119
1935	96,2	304	118,3	108
1936	107,8	341	116,3	106

Auch die Kantone wollten in den Dreißigerjahren der Arbeitslosigkeit vor allem durch Sozialpolitik beikommen. Der Arbeitsbeschaffung wurde beinahe keine Aufmerksamkeit geschenkt. In den Jahren der größten Arbeitslosigkeit (1935/36) wurden die Ausgaben für kantonale Bauten gekürzt. Deflationspolitik in Reinkultur!

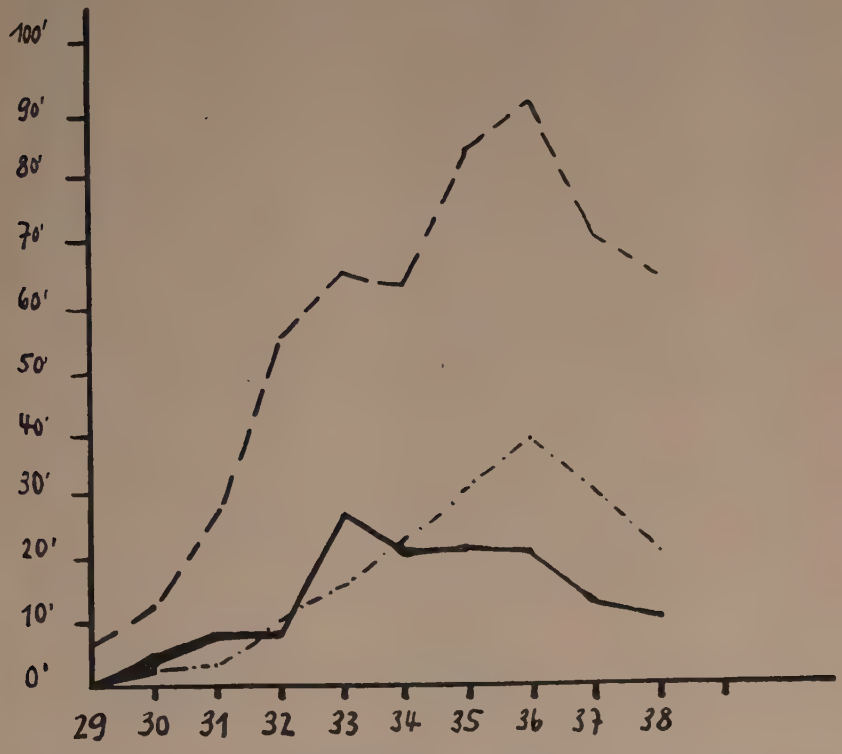
Was für eine Entwicklung nahm die Zahl der Arbeitslosen? Gelang es, durch die Krisenbekämpfungsmaßnahmen der Arbeitslosigkeit wirksam zu begegnen? Die Antwort auf diese Frage gibt das Diagramm auf S. 61.

Anhand der Arbeitslosenziffer läßt sich eindeutig feststellen, daß von einer wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die staatliche Wirtschaftspolitik nicht die Rede sein kann. Vor allem rächte es sich, daß man für direkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen so wenig Mittel einsetzte. Hätte man in den Dreißigerjahren das Baugewerbe voll beschäftigt, dann wären mit einem Schlag die Hälfte aller Arbeitslosen wieder beschäftigt worden. Auch die übrigen Wirtschaftszweige hätten von diesen Maßnahmen profitiert und wären in der Lage gewesen, entsprechend mehr Arbeiter einzustellen.

---

[3] In: Abegg Hans, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen. Diss. Zürich 1948.

Zahl der Arbeitslosen im Jahresmittel in 1000 Seelen



Legende: —— Exportindustrie (Chemie, Uhren, Maschinen)
—·— Bauwesen
– – Total der Arbeitslosen

Eine Politik der Arbeitsbeschaffung wäre in den Dreißigerjahren schon deswegen erfolgreich gewesen, weil ab Ende 1933 der Export im Zeichen der Wiederbelebung stand. Was die Krise zur „Dauererscheinung" machte, war vor allem die Unterbeschäftigung im Baugewerbe. Neben den zu kleinen und vor allem für die Konsumstützung ausgegebenen „Injektionen" war die verfehlte Finanzpolitik mitschuldig am Versagen der „Beschäftigungspolitik". An anderer Stelle wird sich noch eine Gelegenheit bieten, hierauf zurückzukommen. (S. § 9.)

ad 3. Gemäß der Staatsrechnung für 1946 gab der Bund für „Krisenbekämpfung" folgende Mittel aus:[3*]

[3*] Vergl. Botschaft S. 94/95.

	Mill. Fr.
Arbeitslosenversicherung	6,5
Verbilligung von Nahrungs- und Futtermitteln	126,2
Wohnungsbau	16,9
Arbeitsbeschaffung, Bauwesen	13,6
	163,2

Die Aufwendungen zur „Krisenbekämpfung" im Jahre 1946 — einem Jahr der „Hochkonjunktur" — sind beinahe doppelt so hoch wie im ärgsten Krisenjahr 1936! Gemäß dem Voranschlag für 1948 sollen die außerordentlichen Beiträge zur Verbilligung der Nahrungs- und Futtermittel sogar auf 192,4 Mill. Fr. ansteigen. Die Ausgaben für den Wohnungsbau sind mit 42,0 Mill. Fr. veranschlagt, ein Betrag, der etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben des Bundes für Arbeitsbeschaffungszwecke in den Jahren 1930—1938 ausmacht!

Auf Grund dieser hohen Ziffern wird man annehmen dürfen, daß der Bund in den Jahren der Depression mit ganz anderen Mitteln rechnet. Dem ist aber nicht so. Für die Bekämpfung der Wirtschaftskrise ist im Normalbudget des Bundesrates lediglich 100 Mill. Fr. p. a. vorgesehen.[4] Ab 1950 sollen denn auch keine außerordentlichen Beiträge mehr ausgerichtet werden, es sei denn, Krisenverhütungs- oder -bekämpfungsmaßnahmen werden notwendig.

Die schmale Finanzierungsbasis der schweizerischen Beschäftigungspolitik wird uns noch an anderer Stelle beschäftigen. Jetzt stellt sich die Frage, was mittels diesen Geldern unternommen werden soll. Im Vordergrund steht die staatliche Investitionspolitik in der Form der Arbeitsbeschaffung. Bereits liegt ein umfangreiches „Programm der öffentlichen Arbeiten"[5] vor, woraus ersichtlich ist, daß der Bund und seine Regiebetriebe für 1,7 Mrd. Fr., die Kantone und Gemeinden für 2,5 Mrd. Fr. Bauvorhaben angemeldet haben. Nimmt man an, daß der Bund die kantonalen und kommunalen Bauten mit durchschnittlich 40% subventioniert, so ergibt sich eine zusätzliche Last von einer Milliarde.

An diesem Punkt setzen nun die finanzwirtschaftlichen Probleme ein, die im folgenden Kapitel noch näher besprochen werden. Hier interessiert, daß die Beschaffung der Mittel keine Schwierigkeiten bereitet. Der Bund hat die Möglichkeit, entweder am offenen Markt oder bei der Notenbank sich die Gelder zu borgen. In Frage kommt evtl. auch eine

[4] In den Verhandlungen des Ständerates wurde auf die Bildung eines Krisenfonds verzichtet; dagegen wird eine verstärkte Schuldentildung (70 Millionen Franken) gefordert.

[5] Herausgegeben vom Delegierten für Arbeitsbeschaffung. Zürich 1944.

Anleihe beim AHV-Fonds. Auch die Kantone dürften bei der Beschaffung der zusätzlichen Mittel keine großen Schwierigkeiten haben. „Die Nationalbank hat sich bereit erklärt, Arbeitsbeschaffungswechsel bzw. Reskriptionen der Kantone und Gemeinden, die ihr von den Banken eingereicht werden, auf 5 bzw. 3 Jahre zu prolongieren, je nachdem, ob Abzahlungen geleistet werden oder nicht. Die Banken sollten dank dieser Zusicherung in der Lage sein, den Kantonen und den Gemeinden die zur Finanzierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen notwendigen Mittel fürs erste zur Verfügung zu stellen.“ [6]

Selbstverständlich haben die Stände und Städte ebenfalls die Möglichkeit, ihre Arbeitsbeschaffungsprojekte durch Anleihen oder durch Ersparnisse (Krisenhorte) zu finanzieren. Die Frage ist nur, ob — zufolge des Finanzreferendums — die nötigen Maßnahmen nicht verhindert oder hinausgezögert werden.

Unter Finanzreferendum versteht man die fakultative oder obligatorische Volksbefragung über wichtige finanzwirtschaftliche Beschlüsse (Anleihen, Ausgaben, Steuern) des Staates oder der Gemeinden.[7] Dem Finanzreferendum ist generell das *Budget entzogen,* da es sich hier um eine Zusammenstellung von Einnahmen und Ausgaben handelt, die bereits beschlossen sind.[8] Dem Finanzreferendum sind ferner die Beschlüsse über die Aufnahme von Anleihen nicht unterstellt. Eine Ausnahme bilden hier lediglich die Landsgemeindekantone.

Die Ausgabenbeschlüsse des Bundes unterstehen dem fakultativen Referendum, sofern es sich um Bundesgesetze und nicht dringliche Bundesbeschlüsse handelt. Für Fälle dringlicher Art (und dies dürfte bei einer Krise der Fall sein), kann Art. 89, Abs. 3 angewandt werden: „Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesen Fällen kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen.“ Auf Grund des genannten Verfassungsartikels besteht die Möglichkeit der raschen Beschlußfassung und Durchführung der Arbeitsbeschaffungsprogramme. Hinzu kommt noch, daß der Bund bereits heute schon über erhebliche baureife und finanzierte Bauprojekte verfügt (die SBB meldeten

---

[6] „Programm der öffentlichen Arbeiten“, a. a. O. S. 29.

[7] Vergl. Escher Hans, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen. Diss. Zürich 1943.

[8] Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom 10. 6. 48 das Budget als einen Verwaltungsakt bezeichnet, der dem Referendum entzogen ist.

1944 für 140 Mill. Fr. baureife und finanzierte Projekte), so daß die Arbeit unverzüglich aufgenommen werden kann. Auch die technische Organisation ist geschaffen[9] und steht alarmbereit.

Wohl die meisten Schwierigkeiten bringt das Finanzreferendum bei den Steuerbeschlüssen. Neue Bundessteuern unterstehen dem obligatorischen Verfassungsreferendum, wobei nicht nur die Mehrheit der Stimmbürger, sondern auch die Mehrheit der Stände ihre Zustimmung geben müssen. Da die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die staatlichen Ausgaben der direkten Konsumstützung vor allem durch *Budgetdefizite* finanziert werden sollten, so werden in der Regel die Steuerbeschlüsse in einem späteren Zeitpunkt gefaßt werden. Hier besteht nun die große Gefahr — und die Finanzpolitik des Bundes leidet darunter —, daß es bei ungedeckten Ausgaben sehr schwierig ist, in einem späteren Zeitpunkt die nötigen Einnahmen zu verschaffen. Man wird deshalb verlangen müssen, daß in Zukunft der finanzwirtschaftlichen Regel (keine Ausgaben ohne Einnahmen) wieder nachgelebt wird. Wenn wir fordern, daß Steuerbeschlüsse und Ausgabenbeschlüsse zusammenfallen müssen, dann sagt das noch gar nichts über den Zeitpunkt des *Steuereinzuges* aus. Hält man am Prinzip der nicht-restriktiven Mittelbeschaffung für Krisenbekämpfungs- und Vollbeschäftigungsmaßnahmen fest, dann können und müssen die Steuerbeschlüsse gleichzeitig mit den Ausgabenbeschlüssen erfolgen; der Steuereinzug, bzw. das Inkrafttreten einer neuen Steuer (sofern eine solche nötig wird) kann später erfolgen.

Falls man das Finanzreferendum scheut, besteht demnach (via BV Art. 89, Abs. 3) die Möglichkeit der Umgehung. Allerdings läßt sich auf diesem Wege keine langfristige Steuerordnung aufstellen. Immerhin — und dies ist für unsere Betrachtungen von Interesse —, für die Deckung der krisenbedingten Budgetdefizite würde eine solche Steuerordnung genügen.[9*]

---

[9] Vergl. „Programm der öffentlichen Arbeiten", a. a. O. S. 19 ff.

[9*] Nach Fertigstellung dieser Arbeit lesen wir in einem Artikel von Dr. Heinz Schmutz („Zurück zu den Bundessubventionen!", Steuer-Revue, 3. Jahrgang, No. 2) über die Rechtsgrundlagen der Bundessubventionen: „Von den 427,9 Millionen Fr. Bundesbeiträgen des Jahres 1945 fußten auf referendumspflichtiger Rechtsgrundlage nur noch 92,3 Millionen Fr., nämlich auf Verfassung 1 Million, auf Bundesgesetzen 81,1 Millionen Fr. und auf allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen 9,5 Millionen Fr. Auf nicht referendumspflichtigen Grundlagen beruhten 335,6 Millionen Fr., nämlich auf nicht allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen 112,6 Millionen Fr., auf dringlichen Bundesbeschlüssen 2,7 Millionen Fr., auf Bundesbeschlüssen 3,9 Millionen Fr., auf außerordentlichen Bundesratsbeschlüssen 6,5 Millionen Fr. und auf Vollmachtenbeschlüssen 209,6 Millionen Fr."

In den Kantonen und Gemeinden unterstehen die Ausgaben- und Steuerbeschlüsse ebenfalls dem Referendum. Es würde zu weit führen, wollten wir die kantonalen und kommunalen Gesetzesbestimmungen anführen. Von Interesse ist, daß alle Kantone über baureife und finanzierte Bauprojekte verfügen. Im April 1943 wurden von den Kantonen solche Projekte im Kostenwert von 404 Mill. Fr. gemeldet. Auch die Städte verfügen über namhafte finanzierte Bauprojekte. Zieht man ferner noch in Betracht, daß die Exekutive und die Legislative in den Kantonen und Städten z. T. über recht erhebliche Ausgabenkompetenzen verfügen, dann können — wenigstens für die Anlaufzeit — die Nachteile des Finanzreferendums überwunden werden. Es ist nicht anzunehmen, daß in der Depression kantonale oder kommunale Subsidien oder Arbeitsbeschaffungskredite verweigert werden. Vielmehr besteht die Gefahr der konjunkturwidrigen Steuererhebung; ein Problem, welches uns noch an anderer Stelle zu schaffen geben wird.

Die staatliche Vollbeschäftigungspolitik gibt aber noch andere Fragen zur Beantwortung auf. In der Theorie geht man stillschweigend von der Annahme aus, daß die Arbeitskräfte vollständig *mobil* sind. In der Praxis gibt es keine Annahmen. In der Schweiz besteht gemäß Art. 45 BV die Niederlassungsfreiheit. Es gibt keinen Niederlassungszwang. Anhand der Untersuchungen des Delegierten für Arbeitsbeschaffung muß aber eine Art Niederlassungszwang ins Auge gefaßt werden. Dies aus dem einfachen Grund, weil die Kantone unterschiedlich krisenanfällig sind.[10] Jene Kantone, die am meisten krisengefährdet sind, verfügen über wenig zusätzliche Arbeitsgelegenheiten. Eine Verpflanzung von Arbeitskräften wird notwendig werden. Es ist geplant, die überschüssigen Arbeitskräfte von Zürich und St. Gallen in Richtung Graubünden zu versetzen, diejenigen von Basel, Solothurn und Schaffhausen in Richtung Innerschweiz. Die überschüssigen Arbeitskräfte der Kantone Genf und Neuenburg müßten in die Kantone Waadt und Wallis gebracht werden.

Solche Umschichtungen werfen Fragen soziologischer und finanzwirtschaftlicher Natur auf. Uns interessieren die finanzwirtschaftlichen Aspekte. Wer zahlt z. B. einen Arbeiter aus Zürich, der (freiwillig oder durch „freiwilligen Zwang") im Kanton Graubünden „zusätzliche Arbeiten" verrichtet? Auf jeden Fall nicht der Kanton Graubünden, denn dieser Kanton bezieht keine Steuern von diesem Arbeiter, der nach wie vor seinen Wohnsitz im Kanton Zürich hat. Also zahlt der Kanton Zürich? Offenbar auch nicht, denn der Kanton Zürich

[10] Vergl. „Programm der öffentlichen Arbeiten".

müßte demnach Arbeiten finanzieren, die nicht ihm, sondern dem Kanton Graubünden zugute kommen. Aus diesem Dilemma gibt es nur einen Ausweg. Diejenigen Arbeiter, die nachweisbar vom Kanton nicht beschäftigt werden können, werden vom Bund für die *bundeseigenen* Arbeiten verwendet und demnach auch von ihm entlöhnt. Dies dürfte ohne weiteres möglich sein, da der Bund über große eigene Bauvorhaben verfügt.

Neben der räumlichen ist auch der beruflichen Mobilität Aufmerksamkeit zu schenken. Auch hier wird es vor allem Aufgabe des Bundes sein, durch Umschulungskurse, Sperre für ausländische Arbeitskräfte etc. die Schwierigkeiten zu überwinden. Um die gelernten Arbeiter in ihrem Beruf zu belassen, wird vor allem eine großzügige Exportförderung betrieben werden müssen. Gemäß Art. 8 BV steht dem Bund das Recht zu, Handels- und Zollverträge mit dem Ausland abzuschließen. Der Bund hat die Möglichkeit, durch eine entsprechende Handelspolitik die Exporte zu beleben. Da der schweizerische Import relativ konstant ist, dürften unsere Unterhändler es nicht versäumen, unsere Importkapazität zugunsten des Exportes auszunutzen. Hinzu werden aber noch andere Maßnahmen kommen müssen. Wir denken in erster Linie an Exportprämien, Uebernahme des Exportrisikos etc.

Eine Politik der Vollbeschäftigung ist nur dann von Erfolg begleitet, wenn die Zahlungsbilanz mit dem Ausland im Gleichgewicht oder aktiv ist. Wie soll man dies im Falle der Schweiz prüfen, wo eine Statistik der Zahlungsbilanz fehlt und lediglich sehr vage Schätzungen vorliegen? Jedenfalls darf eine passive Zahlungsbilanz nicht davor abhalten, auf die Vollbeschäftigungspolitik zu verzichten. „Wir kommen somit zum Ergebnis, daß es keinesfalls gerechtfertigt wäre, wenn die Schweiz ihre Politik der Arbeitsbeschaffung gegebenenfalls vertagen würde, um die Position eines konjunkturellen Vorsprunges zu vermeiden.“ [11]

Die Erörterungen über die schweizerische Politik der Vollbeschäftigung hatten vor allem jene Maßnahmen zum Gegenstand, die entweder *direkt* auf das Beschäftigungsniveau einwirken oder die vom finanz- und steuerpolitischen Gesichtspunkt aus von Interesse sind. Mit allem Nachdruck muß aber betont werden, daß die Wirtschaftspolitik eines Landes sich nicht nur der genannten Eingriffe bedienen, sondern alle Maßnahmen ergreifen muß, die auf das wirtschaftliche Gleichgewicht abzielen. An einem für die schweizerische Wirtschaft bedeutsamen Beispiel soll die Wichtigkeit dieser Aussage klargelegt werden.

---

[11] Jöhr W. A., Nachkriegsdeflation. St. Gallen 1945. S. 200.

Es ist eine bekannte Tatsache, daß die schweizerische Wirtschaft beinahe chronisch an relativ hohen Exportpreisen leidet. In der Depression wirkt sich diese Tatsache besonders unheilvoll aus. „Solange bei einer Preisüberhöhung der ausländische Preisdruck in der Volkswirtschaft andauert, werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur von geringem Erfolg begleitet sein und nur geringe Sekundärwirkungen auszulösen vermögen, weil die andauernde Preisunsicherheit das Fortwirken der in den Kreislauf hineingepumpten Kaufkraft abdrosselt." [12]

Die Frage wird nun lauten: Sollen die Preisdisparitäten durch Anpassung des Preisniveaus überwunden werden, oder soll eine Anpassung des Wechselkurses vorgenommen werden? Die Anpassungspolitik hat drei Alternativen. Bei *kleinen* Preis- und Kostendisparitäten kann versucht werden, das „freie Spiel der Kräfte" wirken zu lassen. Dies in der Hoffnung, daß der automatische Ausgleichsmechanismus diese Preisunebenheit glätte. Jöhr glaubt, daß diese Politik „nicht in jedem Fall als falsch bezeichnet werden kann." [13]

Ist das Preisniveau stark überhöht, dann wird man jene Maßnahmen vorsehen müssen, die Jöhr unter dem Titel „Abwehr einer konjunkturellen Deflation" anführt und folgendermaßen kommentiert: „Der Sinn dieser Maßnahmen liegt darin, daß man sich mit dem Exportrückgang im Sektor des freien Außenhandels abfindet, aber die Importe drosselt, den Export im bilateralen Sektor erhöht und durch besondere Pflege des Binnenmarktes die ungünstigen Auswirkungen auf Kreislaufvolumen und Beschäftigungsgrad ausschaltet." [14]

Als dritte und letzte Möglichkeit der sog. Anpassungspolitik wird man eine Kampagne der Preis- und Kostensenkung vorsehen. Hier wird man vor allem auf die freiwillige Mitarbeit der interessierten Kreise zählen müssen, da den verantwortlichen Stellen vorderhand nicht die nötigen Kompetenzen zur Verfügung stehen, um eine wirksame Preis- und Kostensenkung zu erzwingen. Was die Preiskontrolle anbelangt, so ist ihr Wirkungskreis nur auf den inländischen Markt ausgedehnt; zudem hat sie nicht die Möglichkeit, die Preisbildung der Produktionsfaktoren direkt zu beeinflussen. So kann der Bund den Preis für Leihkapital nur durch eine entsprechende Geldpolitik lenken. Eine Aenderung des Bodenpreises kann nur innerhalb den Grenzen erfolgen, als die öffentlichen Körperschaften selbst als Nachfrager oder Anbieter auftreten. Auf den Lohn kann nur in negativem Sinn

---

[12] Böhi, a. a. O. S. 14.
[13] Jöhr, a. a. O. S. 224.
[14] Derselbe, a. a. O. S. 225.

Einfluß genommen werden (Verweigerung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen bei ungeeignetem Lohnniveau). Wie hilflos die zuständigen Stellen dem Preis-Lohnproblem gegenüberstehen, hat das Stillhalteabkommen drastisch bewiesen. In diesem zu Beginn des Jahres 1948 abgeschlossenen Abkommen wurde versucht, dem unaufhaltsamen Anstieg des Preis- und Lohnniveaus durch eine „privat-öffentliche" Uebereinkunft der interessierten Verbände und Behörden den Riegel zu stoßen. Angesichts dieser Sachlage wird man sich fragen, ob — gegebenenfalls — die depressiven Lohn- und Preisentwicklungen ebenfalls durch ein Abkommen geregelt werden sollen.

Diese Darlegungen haben gezeigt, daß die staatliche Lohnpolitik kein wirksames Mittel zur Verfügung hat, um das zu bewerkstelligen, was in der Literatur so anschaulich mit „Auspressung der Gewinnmarge" bezeichnet wird.[15] Es wird in der Schweiz nicht möglich sein, durch Lohnerhöhungen bei konstanten Preisen oder durch Lohnstabilisierung bei sinkenden Preisen eine Steigerung der wirksamen Nachfrage zu erwirken. Um dies zu erreichen, wird man die Steuerpolitik einsetzen müssen.

Wenn das Preis- und Kostengefüge durch interventionistische Anpassungsmaßnahmen nicht befriedigend beeinflußbar ist, dann bleibt nur noch eine Maßnahme: Die Subventionierung! Damit unsere Preise auf den Weltmärkten konkurrenzfähig werden, gilt es, durch Exportprämien und dergl. die Preisdifferenzen auszugleichen; via Steuern und Preisausgleichskassen werden diese Subsidien auf den inländischen Verbraucher umgelegt. Es ist klar, daß eine solche Politik auf die Dauer nicht erfolgreich sein kann. Ein Rückgang des Inlandkonsums ist die unvermeidliche Folge dieser Politik.

Versagen die Anpassungsmaßnahmen, dann wird man an die Kursanpassung denken müssen. Wie und wann das zu geschehen hat,[16] braucht uns vorläufig nicht zu interessieren. Sollte eine Abwertung des Frankens zur Diskussion stehen, dann wird auch gleichzeitig eine Diskussion über den Aufwertungsgewinn des Goldes entstehen. Daß dieser Gewinn für die verstärkte Schuldentilgung des Bundes oder für Arbeitsbeschaffungszwecke verwendet wird, wird dann nachgerade eine Forderung der Stunde sein.

---

[15] Vergl. hiezu Kalecki, Vollbeschäftigungsbuch, S. 101 ff.

[16] Vergl. Böhi Hans, Grundsätze und Methoden zur Ermittlung der richtigen Währungsrelation zum Ausland. Herausgegeben in der Schriftenreihe des Inst. für Wirtschaftsforschung an der ETH Zürich. Bern 1944.

Zusammenfassend stellen wir fest, *daß die wichtigsten Mittel zur Beeinflussung des Beschäftigungsniveaus in der Hand des Bundes sind.* Dies ist der Grund, weshalb es auch der Bund ist, der in der Depression die Hauptlasten aus den Krisenbekämpfungsmaßnahmen zu tragen hat. Trägt die schweizerische Finanz- und Steuerpolitik diesem Umstand Rechnung? — Im folgenden Kapitel soll versucht werden diese Frage zu beantworten.

§ 9. Die finanzwirtschaftlichen Grundlagen der Vollbeschäftigungspolitik

a) Die Budgetpolitik des Bundes

In § 6 wurde von der orthodoxen Budgetpolitik gesprochen und als Beispiel die Budgets des Bundes in den Dreißigerjahren angeführt. In einer Tabelle sei nochmals auf die wesentlichen Züge dieser Politik hingewiesen:[17]

Jahr	Verbesserung (+) oder Verschlechterung (−) der Vermögensbilanz des Bundes in Mill. Fr.
1930	+ 37
1931	+ 68
1932	+ 17
1933	− 37
1934	+ 18
1935	+ 2
1936	− 37
1937	− 20
1938	− 97

In den neun Jahren der größten Arbeitslosigkeit verschuldete sich der Bund lediglich um ca. 50 Mill. Fr. Es ist also damals gelungen, das Budget annähernd im Gleichgewicht zu halten. Dies allerdings um den Preis einer erfolglosen Beschäftigungspolitik.

Wie steht es um die gegenwärtige und künftige Finanz- und Budgetpolitik? Wir sind in der Lage, auf Grund der neuesten Verlautbarungen[18] ein Bild der zentralen Budgetpolitik zu entwerfen. Wohl ist es ein gewagtes Unterfangen, die zitierten Veröffentlichungen als *die* Grundlagen zu nehmen. Die Tatsache aber, daß die Bundesfinanzreform auf weiten

---

[17] In: Beiträge zur Schweizerischen Statistik. Heft 16. Bern 1947.

[18] Es seien hier angeführt: Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform an den Bundesrat vom 14. März 1947 (abgekürzt: Expertenbericht). Ferner: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. 1. 48 (abgekürzt: Botschaft).

Strecken nur das ist, was ihr amtlicher Titel sagt (eine „verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes"), d. h. die rechtliche Verankerung einer bestehenden Politik, die Tatsache ferner, daß die Bundesfinanzreform alles vermeidet, was neu ist und den Anschein globaler Lösungen erwecken könnte — diese Tatsachen bewegen uns, die genannten Veröffentlichungen zur Grundlage zu nehmen.

Gemäß dem Finanzplan des Bundesrates[19] wird in den Jahren 1950 ff. mit folgenden Einnahmen und Ausgaben gerechnet:[20]

Tabelle 8

1. Ausgaben		2. Einnahmen	
A. Schuldendienst	346	A. Grenzzölle	330
B. Zivilverwaltung	192	B. Steuern und andere Abgaben	840
C. Landesverteidigung, laufende Ausgaben	400	C. Übrige Einnahmen	180
D. Bundesbeiträge	262		
E. Wirtschafttskrisenverhütung und -bekämpfung, nationale u. internationale außerordentliche Hilfsaktionen (a. o. Beiträge)	150		
Zusammen	1350	Zusammen	1350

Das Budget des Bundesrates hält sich an die überkommenen Normen. Der jährliche Budgetausgleich ist das Hauptziel. Dementsprechend sind die Einnahmen und Ausgaben auf einen Mittelwert gebracht. Dieser Mittelwert wird vermutlich nur in den Konjunkturphasen zwischen Depression und Aufschwung erreicht. Dies bewirkt, daß für die Hochkonjunktur die Einnahmen zu pessimistisch berechnet sind. In den Depressionsperioden dürften dagegen die Ausgaben nicht auf dem angeführten Niveau stehen bleiben. Vielmehr ist zu befürchten, daß die Ausgaben für die Krisenbekämpfung einen ganz anderen Umfang annehmen werden, als dies das Budget wahr haben will.

Wären die Einnahmen und die Ausgaben für alle Konjunkturphasen mit gleich großem Pessimismus budgetiert

[19] Vergl. Botschaft, S. 276 f.

[20] Die in der Botschaft genannten Zahlen sind indessen vom Bundesrat und von den Eidgenössischen Räten berichtigt worden. Dies tut aber den nachfolgenden prinzipiellen Erwägungen keinen Abbruch, da es sich bei diesen Berichtigungen nur um Neuschätzungen handelt.

worden, nimmt man ferner an, daß die einzelnen Konjunkturphasen genau gleich lange dauern würden, dann müßte sich — trotz des starren Budgets — ein Ausgleich ergeben. Dieser Ausgleich käme aber innerhalb einer Konjunkturperiode zustande. Die Einnahmen und Ausgaben würden sich dann innerhalb eines Konjunkturzyklus' im *Durchschnitt* auf 1350 Millionen Franken pro Jahr belaufen.

Dies dürfte aber aller Voraussicht nach *nicht* möglich sein. Was die *Ausgaben* des Bundes anbelangt, so sei vorläufig dahingestellt, ob die Bundesbeiträge und die Ausgaben für die Zivilverwaltung so rigoros gekürzt werden können, wie dies die Botschaft vorsieht. Wenn man dies hätte tun wollen, dann wären wohl die Jahre guter Konjunktur am geeignetsten gewesen, um eine solche Sparpolitik durchzuführen.

Für das Jahr 1946 wurden 2662,2 Mill. Fr. Ausgaben und 1847,3 Mill. Fr. Einnahmen budgetiert. Die Staatsrechnung fiel günstiger aus und ergab bei 1672 Mill. Fr. Ausgaben und 1669 Mill. Fr. Einnahmen ein Defizit von 3 Mill. Fr. Glaubt man wirklich, den Ausgabenplafond bis zum Jahre 1950 um einen runden Viertel senken zu können? Hält die gute Konjunktur an — wohlan. Sollte in diesem Zeitpunkt die Wirtschaft einem Kontraktionsprozeß zum Opfer fallen, dann wäre an die Verwirklichung der vorgesehenen Maßnahmen gar nicht zu denken. Die Ausgabenkürzung (Entlassung von Angestellten, Reduzierung der Sachausgaben etc.) würde mithelfen, die Depression zu beschleunigen.

Aber auch wenn man annimmt, daß es gelingen wird, die Ausgaben auf 1350 Mill. Fr. herabzudrücken, bleibt die Frage offen, ob die vorhandenen oder budgetierten Mittel zur Krisenbekämpfung ausreichend sind. Gesetzt den Fall, im Jahre 1950 werden Arbeitsbeschaffungs- und Krisenbekämpfungsmaßnahmen notwendig. Was für Mittel stehen zur Verfügung? In der Botschaft ist von 300 Mill. Franken die Rede, die aus den Depots der Verrechnungssteuer und der Lohn- und Verdienstersatzordnung zur Verfügung gestellt werden können. Da die vorgesehene Krisenrücklage von jährlich 100 Millionen Franken[21] erst mit dem Inkrafttreten der Finanzreform geäufnet werden können, so wäre nur ein Betrag von 300 Mill. Franken zur Verfügung des Bundes.

Wie hoch werden die Ausgaben für die Krisenbekämpfung sein? Das läßt sich selbstverständlich heute nicht feststellen. Böhler[22] schätzt, daß im äußersten Fall mit einem Nachfrage-

---

[21] Gemäß Beschluß des Ständerates soll — entgegen dem Antrag des Bundesrates — auf die Bildung einer Krisenreserve verzichtet werden. Hingegen ist die Tilgung um 70 Mill. Fr. p. a. zu verstärken.

[22] Böhler E., Die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung. Zürich 1944.

defizit von 1,5 Milliarden Franken zu rechnen ist. Nimmt man an, es gelte lediglich 60—70,000 Arbeitslose zu beschäftigen, so müßten (gemäß Schätzungen von La Roche) jährlich etwa 600 Millionen Franken durch die öffentliche Hand aufgebracht werden. „Dabei wird vorausgesetzt, daß etwa 150 Millionen Fr. auf eigene Bundesarbeiten und 450 Millionen Fr. auf durch Bundessubventionen ausgelöste zusätzliche Arbeiten von Kantonen, Gemeinden und Privaten entfallen, was unter Annahme eines durchschnittlichen Subventionssatzes von 25% vom Bund jährlich 112,5 Millionen Fr. erfordern würde. Wir kämen also insgesamt auf eine jährliche Ausgabe des Bundes für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von 265,5 Millionen Fr. oder, ganz reichlich gerechnet, auf 300 Millionen Fr.“ [23]

Bei 70,000 Arbeitslosen sind die 300 Millionen Fr. aus dem Lohnausgleichs- und Verrechnungssteuerfonds bereits im ersten Jahr verbraucht. Womit soll in den folgenden zwei, drei, vier Jahren die Vollbeschäftigung finanziert werden? Offenbar gibt es dann nur einen Ausweg: das Budgetdefizit!

Aus der Studie von La Roche kann entnommen werden, daß er lediglich mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen rechnet, also mit Maßnahmen, die den größten multiplikativen Effekt erzielen. Sollten neben oder an Stelle der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Ausgaben mit geringeren Sekundärwirkungen treten (Arbeitslosenunterstützung, Subventionen für Exportförderung, Abgabe von Naturalien etc.), dann würden sich die Budgetdefizite entsprechend erhöhen.

Angesichts dieser Ueberlegungen kommt man zum Schluß, daß die *Einnahmen* nur in ungenügendem Maße vorhanden sind. Hinzu kommt noch, daß verschiedene Steuern zu optimistisch ins Budget eingesetzt wurden. Anhand zweier indirekten Steuern — den Zöllen und der Umsatzsteuer — soll dies nachgewiesen werden:

Grenzzölle lt. Budget für 1950 ff.	330 Mill.	
für 1946	250 Mill.	— 80 Mill.
Grenzzölle lt. Budget für 1950 ff.	330 Mill.	
für 1947	408 Mill.	+ 78 Mill.
Differenz		— 2 Mill.
Umsatzsteuer lt. Budget 1950 ff.	330 Mill.	
für 1946	347 Mill.	+ 17 Mill.
Umsatzsteuer lt. Budget 1950 ff.	330 Mill.	
für 1947	435 Mill.	+105 Mill.
Differenz		+122 Mill.

[23] NZZ Nr. 469 vom 4. 3. 1948.

Absichtlich wurden zwei Jahre der sog. „Hochkonjunktur" herausgegriffen. Die Umsatzsteuer weist in diesen Jahren einen Ueberschuß von 122 Millionen Franken gegenüber dem Budget auf, was p. a. 61 Millionen Franken ausmacht. Wenn man bedenkt, daß gemäß der Botschaft[24] die Freiliste erweitert werden soll (u. a. Befreiung aller Lebensmittel von der Umsatzsteuer), dann wird man sich fragen, ob der jährliche Durchschnittsertrag mit 330 Millionen nicht zu hoch eingesetzt ist.

Was die Zölle anbelangt, so ist in den beiden Jahren sogar eine Differenz von —2 Mill. Fr. gegenüber dem Budget festzustellen. Wohl sollen einige nicht-gebundene Positionen des Zolltarifes erhöht werden und andere Maßnahmen getroffen werden, die einen höheren Zollertrag versprechen.[25] Ganz abgesehen von der Frage, ob sich eine solche Handlungsweise mit den Bestrebungen zum Abbau der Handelsschranken vereinbaren läßt, muß man doch Zweifel hegen, ob diese Mehrerträge wirklich imstande sind, die konjunkturell bedingten Mindereingänge wettzumachen.

Der hohe Einnahmenüberschuß der Staatsrechnung 1947 hat die Meinung begünstigt, als ob in den Jahren 1950 ff. der Bundesetat ohne direkte Bundessteuer wird auskommen können. Man hat aber vergessen, daß der Budgetüberschuß von 321 Millionen Franken nur zufolge der direkten Bundessteuern möglich wurde:

	Brutto	*Netto*
Wehrsteuer	140,9 Mill. Fr.	98,2 Mill. Fr.
Wehropfer	171,6 Mill. Fr.	154,0 Mill. Fr.
Kriegsgewinnsteuer	50,4 Mill. Fr.	50,4 Mill. Fr.
Total	362,9 Mill. Fr.	302,6 Mill. Fr.

Im folgenden Abschnitt soll noch eingehend die Steuerwirtschaft des Bundes zur Sprache kommen. Im Rahmen der Abhandlung über das Budget sei abschließend gesagt, daß der Etat des Bundes nicht nur von der Ausgabenseite her Gefahr läuft, ins Ungleichgewicht zu geraten, sondern daß auch die Einnahmengestaltung sehr ungewiß ist und sich Störungen erwarten lassen.

Werden die Budgetgrundsätze zur Norm genommen, dann wird sich in einigen Jahren das Problem der Bundesfinanzreform erneut stellen. Leider hat der Bundesrat auch noch die technischen Budgetgrundsätze der Experten nicht über-

---

[24] Vergl. Botschaft S. 196 ff.
[25] Vergl. Botschaft S. 229 f.

nommen, die vorgeschlagen haben, „aus der ordentlichen Rechnung einen außerordentlichen Verkehr auszusondern. Die bisherige Gesamtrechnung des Bundes kann mit einem Bergbach verglichen werden, der periodisch ein Hochwasser von verheerender Wirkung bringen kann. Die Einrichtung des außerordentlichen Verkehrs wirkt wie die Schaffung eines Ausgleichsbeckens, das genügen muß, um auch ein solches Hochwasser aufzufangen.“ [26]

Die außerordentliche Rechnung hätte es erlaubt, daß die bisherigen Budgetgrundsätze für die *ordentliche Rechnung* hätten beibehalten werden können. Mittels der außerordentlichen Rechnung hätten alle jene Ausgaben, die geeignet sind, das Budgetgleichgewicht zu zerstören (vor allem die Ausgaben für die Krisenbekämpfung) gesondert in Rechnung gestellt werden können. Am Ende der Konjunkturperiode wäre dann die Nettoverschuldung oder der Nettoüberschuß zutage getreten. Auf Grund dieser Rechnungsweise hätten im voraus die minimalen Budgetüberschüsse festgelegt werden können. Es ist zu hoffen, daß das Projekt der Expertenkommission nicht sang- und klanglos begraben wird.

b) Die Steuerpolitik des Bundes

Nichts vermag die zentrale Steuerpolitik so deutlich zu charakterisieren, wie die folgende Tabelle:

Jahr	Eidgen. Abgaben und Steuern (ohne Zölle) Nettoertrag in 1000 Fr.	Index 1931 = 100
1931	90 607	100
1932	72 087	79
1933	56 215	62
1934	69 053	76
1935	79 667	87
1936	84 062	93
1937	91 276	101
1938	92 880	103
1939	92 736	103
1940	83 495	92
1941	544 902	601
1942	488 763	539
1943	502 568	554
1944	571 920	631
1945	576 337	636

[26] Expertenbericht S. 27.

Anhand der Tabelle lassen sich deutlich zwei Zeitabschnitte feststellen. Die Jahre 1930—1938 sind gekennzeichnet durch das starke Abfallen der Steuereingänge bis zum Jahre 1933 und das nachfolgende Bemühen, die Steuereingänge zu erhöhen (Krisenabgabe u. a.). Die Kriegsjahre sind gekennzeichnet durch ein überdimensionales Anwachsen der Steuerlasten. Auf Grund der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates wurden — der Not gehorchend — eine Reihe neuer Steuern eingeführt.

Vom konjunkturpolitischen Gesichtspunkt aus wird man es nicht unterlassen können, auf die deflationistischen Wirkungen der Steuerpolitik des Bundes in den Dreißigerjahren hinzuweisen. Hingegen zeitigte die Steuerpolitik der Kriegszeit gute Wirkungen, indem es gelang, einen Teil des zufolge der Konsumeinschränkung eingetretenen Kaufkraftüberhanges abzuschöpfen.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Steuerpolitik des Bundes, so wie sie sich heute präsentiert, in der Lage ist, jene Aufgaben zu erfüllen, die die Konjunktur- und Beschäftigungspolitik von ihr verlangt. Diese Frage muß mit einem Nein beantwortet werden. Der Grund, warum eine der Vollbeschäftigung konforme Steuerpolitik z. Zt. nicht durchgeführt werden kann, ist vor allem dem *starren* Bundessteuersystem zuzuschreiben. Der zentralen Steuergewalt steht keine einzige verfassungsmäßige direkte Steuer zu. Sie verfügt über keine einzige Steuer, die entsprechend dem Konjunkturverlauf gestaltet werden könnte. Dem Bund werden nur soviel Steuern (und die entsprechenden Steuerquellen) zuerkannt, die gemäß eines auf 1350 Mill. Fr. reduzierten Budgets notwendig sind.

Nicht nur das Steuersystem, auch die einzelnen Steuern sind nicht manövrierfähig. Dies beweist drastisch die geplante Tilgungssteuer. Gemäß der Botschaft[27] ist ein *starrer* Tarif vorgesehen, d. h. es kann kein Vielfaches der einfachen Steuer erhoben werden. Jahraus, jahrein soll die Tilgungssteuer 180 Millionen Franken abwerfen. Eine stumpfe Waffe der konjunkturpolitisch orientierten Steuerpolitik! — Die Tilgungssteuer weist aber noch andere Mängel auf. Da diese Steuer Abzugsminima von Fr. 5000.— (pro Familie) und Fr. 500.— (pro Kind) vorsieht, so wird damit erreicht, daß die Großzahl der Steuerzahler in ihrer wirksamen Nachfrage nicht beeinflußt werden können. Hinzu kommt noch die Erwägung, daß bei der vorgesehenen zweijährigen Veranlagungs- und Bemessungsperiode nicht die gegenwärtige, sondern die *vergangene* Leistungsfähigkeit zur Grundlage der Steuerbemessung genommen wird.

---

[27] Vergl. Botschaft S. 292 ff.

Die Steuerpolitik des Bundes wird im folgenden Abschnitt einer eingehenden Kritik unterworfen. Jetzt schon läßt sich sagen, daß das Grundübel der vorgeschlagenen Lösung in der „Spitz-auf-Knopf-Politik" beruht. Würde der Bund nur über eine einzige direkte Steuer verfügen, die gemäß finanzwirtschaftlichen Notwendigkeiten und konjunkturpolitischer Einsicht gehandhabt werden könnte, dann wäre die Bundesfinanzreform gar kein Problem. Dann bestünde die Möglichkeit, anhand der Bedürfnisse des Bundes die entsprechenden Einnahmen festzulegen. Gegen ein Uebermarchen der Ansprüche des Bundes wären verschiedene Ventile vorhanden. Nicht zuletzt der neu vorgeschlagene Art. 42 ter, Abs. 3 BV[28] und das Finanzreferendum.

c) Die Budgetpolitik der Kantone

Das wichtigste Recht der Kantone gegenüber dem Bund ist das Recht der *bundesgewaltfreien* Sphäre. Diese Sphäre wird staatspolitisch durch zwei sich widerstreitende Ideologien abgesteckt, durch den Zentralismus und den Föderalismus.

Rechtlich ist der Kompetenzbereich von Bund und Kantonen in der Bundesverfassung umschrieben. Die große Regel heißt: „Die Kantone üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind" (BV Art. 3). Im Zweifelsfalle, ob der Bund oder die Kantone für die Regelung einer bestimmten Angelegenheit zuständig sind, spricht die Vermutung immer für die *kantonale* Zuständigkeit. Dies zeigt deutlich, wie stark die Position der Kantone auch verfassungsmäßig verankert ist.

Die Selbständigkeit der Kantone bliebe ein Illusion, würde sie nicht durch eine kantonseigene Finanz- und Steuerpolitik unterstützt. Die Finanzhoheit der Kantone setzt denn auch de facto den Bestand der Kantone als souveräne Staaten voraus. Das Bundesrecht hat diesem Erfordernis auch stets Rechnung getragen und nach zwei Richtungen hin ergänzt. Fürs erste wurde den Kantonen die *Pflicht* überbunden, Beiträge zur Bestreitung der Bundesaufgaben bereitzustellen (Art. 42, lit. f BV), was allerdings innerhalb der letzten hundert Jahre erst einmal geschehen ist. Fürs zweite steht den Kantonen das *Recht* zu, Beiträge vom Bund zu fordern. Die finanziellen Leistungen des Bundes erfolgen gemäß folgender Intention:

1. Bundesbeiträge, über die die Kantone frei verfügen können. In diese Kategorie gehören die gesetzlichen Anteile

[28] Dieser Art. heißt (vergl. Botschaft S. 290): „Für Beschlüsse, durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausgaben erhöht oder neue Ausgaben festgesetzt werden sollen, ist in jedem der beiden Räte die Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder nötig."

an den Bundessteuern, die kantonalen Anteile am Reingewinn der Nationalbank, die kantonalen Anteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung mit Ausnahme des Alkoholzehntels etc.

2. *Bundesbeiträge, die bestimmte kantonale Leistungen fordern.* Hieher gehören z. B. die Bundesbeiträge für den Primarschulunterricht, die Beiträge für die Bekleidung und Ausrüstung der kantonalen Truppen, die Subventionen für die Lebensmittelpolizei etc.

3. *Bundesbeiträge, die bestimmte Kantonsleistungen auslösen sollen, zu denen die Kantone bundesrechtlich nicht verpflichtet werden können.* Hieher gehören in erster Linie die Beiträge des Bundes für die Krisenbekämpfungs- und Verhütungsmaßnahmen. Dadurch soll erreicht werden, daß die Kantone auf das Arbeitsbeschaffungsprogramm des Bundes ausgerichtet werden. Ohne Subventionen würde dies wahrscheinlich nicht möglich sein.

4. *Bundesbeiträge, zu deren Leistungen der Bund berechtigt, aber nicht verpflichtet ist.* In dieses Kapitel gehören z. B. Exportfinanzierung, Verbilligung der Lebensmittel, Kunstkredite etc. Solche Beiträge wirken sich für den kantonalen Fiskus ebenfalls nutzbringend aus, indem einerseits die kantonalen Ausgaben in diesen Sparten ausfallen oder sich verringern, andererseits seine Steuerzahler saniert werden.

Aus diesen Darlegungen ist ersichtlich, daß die Finanzpolitik der Kantone durch den Bund direkt nur unmerklich beeinflußt werden kann. Die Kantone entscheiden selbst darüber, was für Grundsätze für ihre Finanzwirtschaft zur Anwendung gelangen sollen.

Was für Budgetgrundsätze gelangen bei den Kantonen zur Anwendung? Wir gehen nicht fehl, wenn wir im vorneherein annehmen, daß es offenbar die „klassischen" sind. Die folgende Tabelle 9 stützt denn auch unsere Vermutung.

Wie beim Bund, so steht auch bei der kantonalen Budgetpolitik das Streben nach dem Budgetausgleich im Vordergrund. Während die Einnahmen der Kantone durch eine laufende Anpassung der Steuersätze an die Finanzbedürfnisse auch während der Depression auf dem Niveau von 1930 gehalten werden können, gelingt es den Kantonen nicht, die Ausgaben zu reduzieren. Deshalb entstehen die Budgetdefizite, die aber — gemessen am Total der Ausgaben — so bescheiden ausfallen, daß sie offenbar nicht einmal imstande waren, die konjunkturwidrige Steuererhebung zu kompensieren. In den Kriegsjahren wird die Bilanz der Gesamtrechnung durch die anschwellenden Bundessubventionen aufgebläht. Die Subventionen fließen so reichlich, daß sogar bedeutende „Reingewinne" erzielt werden können!

Tabelle 9

Gesamtrechnung der Kantone seit 1930 (in 1000 Fr.)[29]			
Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Überschuß
1930	764 248	769 782	— 5 534
1931	776 620	785 037	— 8 417
1932	792 680	808 612	— 15 932
1933	776 442	821 055	— 44 613
1934	779 212	836 584	— 57 372
1935	784 256	860 268	— 76 012
1936	778 994	808 877	— 29 883
1937	836 522	856 493	— 19 971
1938	862 738	878 124	— 15 386
1939	906 494	927 214	— 20 720
1940	1097 771	1038 407	— 59 364
1941	1049 587	1026 421	23 166
1942	1241 250	1248 271	— 7 021
1943	1221 209	1215 608	5 601
1944	1340 317	1345 494	— 5 177
1945	1388 435	1383 154	5 281

Die Budgetpolitik der Kantone der Dreißigerjahre war im Sinne der liberalen Doktrin erfolgreich. Unter dem konjunktur- und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkt gibt sie aber zu schweren Bedenken Anlaß. Was für Sicherungen können getroffen werden, damit die Vollbeschäftigungspolitik des Bundes nicht durch eine — konjunkturpolitisch gesehen — falsche Budgetpolitik der Kantone durchkreuzt wird, ohne die kantonale Finanzhoheit zu schmälern? In § 15 wird versucht werden, auf diese Frage eine Antwort zu geben.

d) Die Steuerpolitik der Kantone

Zum Ausgangspunkt der Erörterungen sollen wiederum einige Zahlen genommen werden (Tabelle 10).

Da die direkten Steuern sehr konjunkturempfindlich sind, so verwundert es nicht, daß die nominalen Steuereinnahmen in den Jahren der Depression zurückgehen. Die nominalen Einnahmenrückgänge fallen aber beinahe nicht ins Gewicht, da sie durch *Steuererhöhungen* zu kompensieren versucht worden sind. In den Jahren 1930 33 betrugen die Einnahmenrückgänge aus den direkten Steuern[30] in Zürich 18%, in Genf 17%, in Basel 13% und im Kanton Waadt 21%. Dementsprechend geht auch das steuerbare Einkommen systematisch zurück.

[29] Aus: Stat. Jahrbuch der Schweiz 1930 ff.
[30] Vergl. Abegg, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen.

Tabelle 10

Steuereinnahmen der Kantone aus den direkten Steuern				
Jahr	Reale Steuern in 1000 Fr.	Lebensh. K. 1938 = 100	Reale Steuern in 1000 Fr.	Index 1930 = 100
1930	218 959	115,5	189 904	100
1931	216 487	109,5	197 699	104,1
1932	206 091	100,8	204 451	107,7
1933	200 082	95,6	209 288	110,2
1934	198 492	94,2	210 713	110,9
1935	199 864	93,4	213 983	112,7
1936	201 846	94,9	212 693	112,0
1937	222 646	100,0	222 646	117,3
1938	235 125	100,0	235 125	125,4

Das steuerbare Einkommen natürlicher und juristischer Personen hat sich in den Kantonen Bern und Basel-Stadt wie folgt verändert:

Jahr	Bern	Basel-Stadt
1930	420 800	422 303
1931	414 863	412 654
1932	398 541	380 620
1933	385 742	365 383
1934	380 517	352 379
1935	366 729	352 083
1936	353 415	335 017

Die Steuererhöhungen in der Depression und die sinkenden Lebenshaltungskosten bewirkten, daß die reale Steuerlast ununterbrochen *stieg*. Von einer konjunkturgerechten Besteuerung kann also nicht die Rede sein!

Die Steuerpolitik der Kantone während der Depression gibt noch kein verläßliches Bild der heutigen Situation. Vollzog sich in den letzten Jahren ein Umschwung zugunsten der konjunkturpolitisch orientierten Steuerpolitik? Nein. Anhand des Statistischen Quellenwerkes[31] läßt sich nachweisen, daß im Jahre 1947 in verschiedenen Kantonen eine Abnahme der Steuerlasten zu verzeichnen ist. So wurde im Kanton St. Gallen die Herabsetzung des Jahressatzes der Kantons- und Gemeindesteuern verfügt. Im Kanton Aargau kam der Wehrsteuerzuschlag in Wegfall etc.

Angesichts dieser Tatsachen frägt man sich, ob eine nach den Prinzipien der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik ausgerichtete Steuerpolitik in den Kantonen möglich ist. Dies

[31] Vergl. Stat. Quellenwerk 187, Bern 1948.

scheint sehr zweifelhaft zu sein. Ein Grund, warum die konjunkturpolitisch orientierte Steuerpolitik schwer durchzuführen ist, ist die wohnörtliche Besteuerung. Bei der Behandlung der theoretischen Aspekte wurde u. a. darauf hingewiesen, daß die Defizitausgaben nur dann einen Sinn haben, wenn die „Vorausleistungen" des Fiskus eine Erstarkung der steuerbaren Einkommen mit sich bringen, die allein es ermöglicht, daß via (Einkommens-)Steuern diese Vorausleistungen wieder hereingebracht werden. Da dem Bund keine direkte Einkommenssteuer zur Verfügung steht, so kommen die „Etatvorgriffe" zur Hauptsache den Kantonen zugute. Die Kantone ihrerseits erhalten aber die Vorschüsse nicht auf Grund eines bestimmten Schlüssels oder auf Grund ihrer Ausgaben zurück, da die zusätzlichen Mittel am *Arbeitsort* verabfolgt werden, am *Wohnort* aber wieder eingezogen werden. „Wenn Wohnsitz, bzw. Konsumtion und Einkommensquellen zusammenfallen, ist die intensivste wirtschaftliche Zugehörigkeit gegeben, deshalb hat auch hier die volle Besteuerung einzutreten. Wenn und insoweit Wohnsitz, bzw. Konsumtion und Einkommensquelle auseinanderfallen, ist die wirtschaftliche Zugehörigkeit geteilt; sie fällt zum kleineren Teil der Konsumtionsgemeinschaft zu, zum größeren derjenigen Gemeinschaft, in der die Einkommensquelle liegt." [32]

Die Folge der Besteuerung am Wohnort ist die, daß derjenige Kanton, der in der Depression vermehrte Defizite in Kauf nimmt, auf die Wiedereinbringung der Gelder bei allen jenen Steuersubjekten verzichten muß, die in einem anderen Kanton wohnen.

Die kantonale Steuerpolitik weist aber noch andere Lücken auf. An anderer Stelle wurde bereits darauf hingewiesen, wie unterschiedlich lang die Bemessungs- und Veranlagungsperioden in den Kantonen sind. In der Regel wird das Einkommen oder Vermögen für ein bis fünf Jahre veranlagt auf Grund der Ergebnisse zweier oder mehrerer Vorjahre. Das hat zur Folge, daß „die zeitliche Koinzidenz von Wirtschaftserfolg und fiskalischem Zugriff" nicht aufeinander abgestimmt ist. „Regelmäßig nach dem Wirtschaftsergebnis des Vorjahres veranlagt, wird sie beim konjunkturellen Aufstieg nach dem Einkommen (oder Vermögen. D. V.) der Stockung bemessen, wodurch die relative Steuerlast sinkt und die volkswirtschaftliche Aufwärtsbewegung beschleunigt wird. Umgekehrt in der Krise. An Hand der zu günstigen Maßstäbe der Aufschwungszeit vermehrt sich die Einkommenssteuerlast mitunter zu solchem Gewicht, daß die Besteuerung weniger

---

[32] Schanz, zit. von Eheberg im HWB d. Staatsw. 3. Aufl. Jena 1909. S. 954.

einem Anteil an den allgemeinen Lasten, als einem fiskalisch verhüllten Gnadenstoß gleicht."[33]

Demnach fallen — auf Grund der bestehenden Bemessungs- und Veranlagungsperioden — die hohen Steuern in die Zeit des wirtschaftlichen Niederganges und helfen mit, den Konsum noch weiter abfallen zu lassen. Relativ kleine Steuern fallen dagegen in die Zeit des wirtschaftlichen Aufstieges und bewirken, daß der konjunkturelle Auftrieb verstärkt wird.

Noch ein drittes. Unsere Erörterungen zur kantonalen Budget- und Steuerpolitik zeigten, daß die Kantone innerhalb bestimmter Schranken in der Gestaltung der Steuerpolitik völlig frei sind. Sie haben das Recht, eigene Steuertarife auszuarbeiten, die Bemessungsgrundlagen und die Erhebungstechnik nach ihrem Gutdünken herzurichten, nach freiem Ermessen die Steuersätze festzulegen und — Steuerabkommen abzuschließen! Die Freiheit der Kantone auf dem Gebiete der Finanz- und Steuerpolitik, so schön und ideal sie sein mag, gibt zu ernsten Bedenken Anlaß. Diese Bedenken sollen vorerst als Fragen geäußert werden. An einer anderen Stelle soll eine Antwort gesucht werden:

„Wenn Uebereinstimmung darüber besteht, daß die Anleiheaufnahme- bzw. -tilgung und die Steuerermäßigung bzw. -steigerung inflatorische bzw. deflatorische Wirkungen haben kann, und daß diese Wirkungen zur Erteilung eines Vollbeschäftigungsniveaus wechselnd gewollt und herbeigeführt werden müssen — kann dann trotzdem die Finanzpolitik der Kantone unabhängig von der des Bundes geführt werden? Besteht nicht die Gefahr, daß in einem Kanton ein ökonomisch nicht geschulter Finanzminister aus dem antiquierten Glauben an die Grundsätze eines „gesunden" Haushalts die Steuern steigert und hierdurch nicht nur in seinem Kanton à la longue die Möglichkeit der Arbeitslosigkeit vergrößert — und überdies die steuerkräftigsten Einwohner in den Nachbarkanton treibt —, sondern daß eine solche Politik, wenn sie in einem großen und von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Kanton durchgeführt wird, die Politik des Bundes um ihre Früchte bringt? Genügen gemeinsame Richtlinien, um diese Gefahr auszuschließen? Wenn ja — wer soll über diese Richtlinien bestimmen?"[34]

e) Die Budget- und Steuerpolitik der Gemeinden

Leider fehlen die statistischen Unterlagen, um ein abschließendes Urteil über die Finanzpolitik der Gemeinden ab-

[33] Mann F. K., Konjunkturausgleich durch die öffentliche Hand? Festschrift für Arthur Spiethoff. München 1933. S. 196 f.

[34] E. Salin, im Vollbeschäftigungsbuch S. 11.

zugeben. Es bleibt nichts anderes übrig, als sich anhand der Verwaltungsrechnungen der *Städte* ein Bild zu machen. Wenn man bedenkt, daß etwa die Hälfte der direkten Gemeindesteuern durch die Städte realisiert werden, dann können die nachfolgenden Verwaltungsrechnungen der 54 Gemeinden, welche dem Schweizerischen Städteverband seit 1924 ununterbrochen angehören, als repräsentativ bezeichnet werden.[35]

Tabelle 11

In 1000 Franken

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Überschuß
1930	337 242	332 548	4 694
1931	347 355	354 829	— 7 474
1932	341 701	361 921	— 20 220
1933	350 373	369 838	— 19 465
1934	356 375	372 897	— 16 522
1935	355 209	373 342	— 18 133
1936	357 149	374 572	— 17 423
1937	374 420	379 618	— 5 198
1938	381 981	385 362	— 3 381
1940	375 541	383 486	— 7 945
1941	406 159	413 051	— 6 892
1942	432 998	441 541	— 8 543
1943	463 235	474 786	— 11 551
1944	497 207	503 440	— 6 233
1945	560 910	567 750	— 6 840

Die Verwaltungsrechnungen der städtischen Gemeinden zeigen ein stetiges Wachsen der Einnahmen. Selbst der Kriseneinbruch in den Jahren 1930/36 konnte diese Entwicklung nicht hemmen. Die Ausgaben weisen ebenfalls einen Aufwärtstrend auf, der in den Jahren 1932—1936 verstärkt zur Geltung kommt. Immerhin ist die Steigerung der Ausgaben nicht so groß, daß von einem „Budgetdefizit" gesprochen werden kann. Die Defizite halten sich in bescheidenem Rahmen und betragen maximal 15% der Ausgaben (1932).

Die Steigerung der Einnahmen ist auch bei den Gemeinden auf die Steuererhöhungen zurückzuführen. Für die Stadt Zürich werden folgende Ziffern genannt:[36]

Jahr	Steuereinnahmen in 1000 Fr.	Gemeindesteuerfuß in % der einf. Staats-Steuer
1931	36 298,0	115
1932	36 134,6	115

[35] Stat. Jahrbuch der Schweiz 1930—1945.
[36] Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1946. Zürich 1947.

Jahr	Steuereinnahmen in 1000 Fr.	Gemeindesteuerfuß in % der einf. Staats-Steuer
1933	33 441,2	130
1934	36 685,8	145
1935	33 650,6	145
1936	33 690,2	160
1937	36 551,0	160

Den Steuererhöhungen in der Depression stehen die Steuersenkungen in der Prosperität gegenüber. Bereits sind — mitten in der Hochkonjunktur — in verschiedenen Gemeinden Steuerermäßigungen in Kraft getreten.[37] Es ist keine Frage, daß eine so geartete kommunale Steuerpolitik für die Durchführung einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik nicht von Vorteil ist. Auch hier stellt sich die wichtige Frage: Bestehen Möglichkeiten, die — unter Wahrung der kommunalen Finanzautonomie — die nachteiligen Wirkungen der orthodoxen Finanz- und Steuerpolitik parallelisieren könnten? In § 15 soll versucht werden, eine Antwort auf diese Frage zu geben.

B. Kritik der schweizerischen Steuerpolitik

Im 1. Kapitel war die Rede von den „steuerrechtlichen Grundlagen". Das Steuerrecht, bzw. sein Vollzug übt ganz bestimmte Wirkungen auf die Privatwirtschaft, die Finanzwirtschaft und die Volkswirtschaft aus.[1] Die Steuerpolitik setzt sich mit diesen Wirkungen auseinander.

Gleich zu Beginn stellt sich die Frage, welche Steuerwirkungen gefördert und welche Steuerwirkungen bekämpft werden sollen und was für Gesichtspunkte hiefür maßgebend sind. Amonn meint: „Das allgemeine *Prinzip der Einnahmewirtschaft* ist, die Einnahmen so zu gestalten, daß daraus die geringste Wohlstandseinbuße entsteht (Einbuße an allgemeinem Wohlstand).[2] Wir gehen mit Amonn hinsichtlich dieser Zielsetzung einig und legen Wert auf den eingeklammerten Passus: „Einbuße an *allgemeinem* Wohlstand."

Bevor an die kritische Beurteilung der schweizerischen Steuerpolitik unter dem Gesichtspunkt der Finanzwirtschaft, Privatwirtschaft und Volkswirtschaft herangegangen wird, sei darauf aufmerksam gemacht, daß lediglich die wesentlichen und für unsere Betrachtungen bedeutsamen Züge eine eingehende Würdigung finden.

---

[37] Vergl. Stat. Quellenwerk 187, Bern 1948.

[1] Vergl. Amonn, Grundsätze der Finanzwirtschaft. I. Teil. Bern 1947. S. 190 f.

[2] Derselbe, a. a. O. S. 192.

§ 10. Der finanzwirtschaftliche Aspekt

Es ist offensichtlich, daß die Steuern dem Fiskus die größten Einnahmen bringen. Diese dominante Stellung der Steuer im Bereich der Staatseinkünfte erklärt, warum ein defizitärer Etat in erster Linie dem Steuersystem zur Last gelegt wird. Bei einem Budgetdefizit wird man deshalb die Steuern inbezug auf ihre Einträglichkeit, die Stetigkeit des Ertrages und die Beweglichkeit überprüfen.[3]

a) Das Steuersystem des Bundes

Ein Blick in die Vermögensrechnung des Bundes genügt, um — wenigstens vorläufig — eine eindeutige Antwort auf die folgende Frage zu geben: Genügt das Steuersystem den finanzwirtschaftlichen Anforderungen?

Gemäß dem Statistischen Jahrbuch 1946 gab es in der Vermögensbilanz des Bundes folgende Veränderung:

Schuldenüberschuß per Ende 1945	8476 Mill. Franken
Schuldenüberschuß per Ende 1939	1931 Mill. Franken
Zunahme der Schulden 1939—1945	6545 Mill. Franken

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 12

In 1000 Franken

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Ausgabenüberschuß
1939	603 075	1037 847	434 772
1940	916 188	1877 890	961 702
1941	1180 339	2114 147	933 808
1942	1360 614	2197 001	836 387
1943	1402 649	2466 659	1064 010
1944	1343 645	2558 338	1214 693
1945	1294 122	2346 093	1051 971

Im Haushalt des Bundes entfallen etwa 85% sämtlicher Einkünfte auf Steuern. Anhand der Vermögensbilanz und der Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben läßt sich der eindeutige Schluß ableiten, daß das Steuersystem des Bundes seinen Anforderungen nicht gerecht wird. Welches sind die Gründe?

[3] Vergl. Amonn, a. a. O. S. 192 ff.

In erster Linie ist es der Krieg und seine Folgen, die ein derart schweres Ungleichgewicht zustande brachten. (Stand der Bundesschulden Ende 1947: 8158 Mill. Fr.). Bedenkt man aber, daß der Haushalt des Bundes bereits schon vor dem Kriege defizitär war, dann wird man noch andere Gründe finden. Die Botschaft[4] gibt sie: Wachstum der Bevölkerung, Geldentwertung, Ausbau der Sozialpolitik etc. Aber auch der mangelhafte Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen ist es, der viel dazu beigetragen hat, die enorme Verschuldung des Bundes herbeizuführen.

Eines der bevorzugten Mittel des schweizerischen Finanzausgleichs sind die Subventionen. Sie betrugen:[5]

1940	170 Mill. Fr.	
1941	183 „ „	
1942	247 „ „	
1943	265 „ „	
1944	380 „ „	
1945	428 „ „	
1948	557 „ „	(Voranschlag)

Auch die gesetzlichen Anteile der Kantone an den Steuern des Bundes nahmen fortwährend zu. Wurden vor dem Kriege jährlich etwa 40 Millionen Franken ausbezahlt, so sind es während und nach dem Krieg ca. 100 Mill. Franken pro Jahr. Wie stark der Bundeshaushalt durch die Subventionen und gesetzlichen Anteile belastet wird, zeigt Tabelle 13.

Der unhaltbare Zustand, daß der Bund jährlich die Hälfte seiner Steuereinnahmen in Form von Beiträgen wieder weiterleiten muß, ist — wie der Expertenbericht zur Bundesfinanzreform treffend sagt — „zu einem Problem geworden, von dessen Lösung der Erfolg der Bundesfinanzreform in hohem Maße abhängt."[6] Es ist daher zu begrüßen, wenn im künftigen Finanzplan für die ordentlichen Subventionen nur noch ein Beitrag von 155 Millionen Franken ausgesetzt wird. Auch der Abbau der Anteilsrechte der Kantone an den Steuern des Bundes ist zu begrüßen.

Die übrigen Maßnahmen, die eine Gesundung des eidgenössischen Haushaltes herbeiführen sollen, brauchen hier nicht gesondert angeführt zu werden.[7] Was von unserem Standpunkt aus kritisch zu diesem Bericht einzuwenden war, wurde bereits in § 9 gesagt.

---

[4] Vergl. Botschaft S. 22 ff.
[5] Gemäß Stat. Jahrbuch 1946.
[6] A. a. O. S. 23.
[7] Vergl. Botschaft, S. 238 ff.

Tabelle 13

Steuern in Mill. Fr.	Bund		Kantone		Gemeinden		Total	
	1944	1939	1944	1939	1944	1939	1944	1939
Verm.- und Eink.-Steuer	337	57	370	236	395	275	1102	568
Verm.-Verk.-Steuern	71	68	36	31	7	5	115	103
Besitz- und Konsumsteuern	407	399	15	32	5	4	426	435
Total der St.	815	524	421	299	407	284	1644	1106
Subventionen und gesetzliche Anteile der Kantone	—487	—278	+487	+278	Die Steuern der Gemeinden sind geschätzt. Einnahmen aus Gebühren und Abgaben sind nicht inbegriffen.			
Es erhalten	328	246	908	577				

b) Das Steuersystem der Kantone

Im kantonalen Haushalt spielen die Steuern nicht die gleiche Rolle wie beim Bund. Von den im Jahre 1945 vereinnahmten 1388 Millionen Franken (Total aller Kantonseinnahmen), entfielen lediglich 460 Millionen auf die direkten und indirekten Steuern, wovon ca. 400 Millionen allein auf die Vermögens- und Einkommenssteuern. 428 Millionen erhielten die Kantone an Subventionen und 74 Millionen an gesetzlichen Anteilen. Die übrigen Einnahmen beschafften sich die Kantone aus Fondszinzen, Erträgnissen der Regiebetriebe etc. Was hier festgehalten wird, ist die Tatsache, daß die Kantone nur etwa 30% ihrer Einnahmen den direkten (und, wie man sagt: staatserhaltenden) Steuern zu verdanken haben.

Wie hat sich die Vermögensbilanz bei den Kantonen entwickelt? Hier die Antwort:

Schuldenüberschuß per Ende 1939	80,671 Mill. Franken
Reinvermögen per Ende 1945	93,703 Mill. Franken
Besserstellung gegenüber 1939	174,374 Mill. Franken

Die Vermögensbilanz zeigt eine merkwürdige Situation: Während sich der Bund im gleichen Zeitraum von 6 Jahren um über 6 Milliarden verschuldet, war es den Kantonen möglich, sich ein Reinvermögen anzulegen! Die Entwicklung der Vermögensbilanz läßt erkennen, daß das Steuersystem der Kantone offenbar den finanzwirtschaftlichen Anforderungen gewachsen ist. Oder doch nicht?

Einmal ist darauf hinzuweisen, daß nicht alle Kantone mit einem Ueberschuß arbeiten. So weisen beispielsweise Genf 175 Millionen, Basel 65 Millionen, der Tessin 50 Millionen Franken Schulden aus. Fürs zweite wird man an die bereits genannten Subventionen und gesetzlichen Anteile denken müssen, die einen Ausbau der kantonalen Steuersysteme gar nicht dringlich machten, wie dies folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 14

Kantone	Ges.Ant. [1]	Subv. [2]	Total [3]	Kt. St. [4]	Monop. [5]	Total [6]	in % [7]
Zürich	20 081	31 049	51 130	73 929	2 736	76 665	66,7
Bern	17 442	34 961	52 403	82 434	2 657	85 091	61,6
Luzern	3 854	9 966	13 820	13 600	770	14 370	96,1
Uri	449	2 494	2 943	664	895	1 559	188,8
Schwyz	925	2 021	2 946	1 281	195	1 476	199,6
Obwalden	247	751	998	261	330	591	168,8
Nidwalden	331	820	1 151	265	69	334	344,6
Glarus	1 151	1 668	2 819	3 452	99	3 551	79,4
Zug	1 109	1 463	2 572	1 784	135	1 919	134,0
Freiburg	2 152	7 685	9 837	6 862	809	7 671	128,2
Solothurn	5 003	7 242	12 245	13 185	771	13 956	87,7
Basel-Stadt	6 104	6 505	12 609	48 018	763	48 781	25,8
Basel-Land	3 072	3 383	6 455	7 870	473	8 343	77,4
Schaffhausen	2 012	3 394	5 406	5 394	316	5 710	94,6
App. A.-Rh.	707	1 731	2 438	1 910	133	2 043	119,3
App. I.-Rh.	161	498	659	502	47	549	120,0
St. Gallen	6 208	11 525	17 723	19 117	964	20 081	88,3
Graubünden	2 038	44 702	46 740	11 131	607	11 738	398,2
Aargau	7 874	12 083	19 957	22 612	3 057	25 669	77,8
Thurgau	3 237	5 145	8 382	7 299	501	7 800	107,5
Tessin	2 239	8 424	10 663	14 364	1 328	15 692	67,9
Waadt	8 463	18 069	26 532	30 634	2 495	33 129	80,0
Wallis	2 449	8 094	10 543	8 239	1 102	9 341	113,9
Neuenburg	3 594	6 067	9 661	12 867	465	13 332	72,5
Genf	6 209	6 168	12 377	33 557	782	34 339	35,4
Total	107 111	235 898	343 009	421 231	22 499	443 730	
Subv.[8]		143 707	143 707				
TOTAL	107 111	379 605	485 716	421 231	22 499	443 730	

[1] Ges. Anteile der Kantone an Abgaben und Steuern des Bundes im Jahre 1944 in 1000 Fr.
[2] Ordentliche und außerordentliche Bundessubventionen.
[3] Total von [1] und [2].
[4] Die kantonalen direkten und indirekten Steuern.
[5] Die Einnahmen aus den kantonalen Monopolbetrieben.
[6] Total aus [4] und [5]
[7] Kantonale Einnahmen = 100 %. Kol. 3 bezogen auf Kol. 6.
[8] Nicht aufteilbare Subventionen des Bundes.

Werden die Subventionen und gesetzlichen Anteile auf 155 Mill. Fr. p. a. bemessen, so ergibt sich, daß — gemessen am Stand für 1944 — beinahe die Hälfte der Kantone ihre Steuern verdoppeln müssen — oder eine Reduktion der kantonalen Ausgaben muß erfolgen. Was wünschenswert ist und wie sich eine solche Politik auswirken dürfte, zeigt die folgende Uebersicht:

Tabelle 15

1945

Kantone	Ausgaben pro Kopf der Wohnbevölkerung ca. Fr.	Einkommens- und Vermögenssteuern pro Kopf der Wohnbevölkerung[8]
Zürich	326.—	114,9
Bern	342.—	95,7
Luzern	251.—	62,8
Uri	229.—	33,4
Schwyz	138.—	18,0
Obwalden	145.—	13,3
Nidwalden	162.—	15,8
Glarus	307.—	101,2
Zug	187.—	43,4
Freiburg	257.—	43,8
Solothurn	286.—	79,5
Basel-Stadt	**810.**—	**295,4**
Basel-Land	275.—	87,0
Schaffhausen	334.—	99,7
Appenzell A.-Rh.	172.—	31,7
Appenzell I.-Rh.	206.—	44,2
St. Gallen	302.—	67,8
Graubünden	376.—	80,5
Aargau	345.—	76,6
Thurgau	115.—	52,2
Tessin	301.—	71,8
Waadt	283.—	82,8
Wallis	195.—	52,7
Neuenburg	278.—	94,0
Genf	438.—	173,6

Aus der angeführten Tabelle läßt sich ableiten, daß die hohen Steuern (vor allem in Basel, Genf und Zürich) nicht eine Folge des ungerechten Finanzausgleichs sind, sondern allein *eine Folge ihrer Ausgabenpolitik*. Es läßt sich anhand der Tabelle 39 der Botschaft[9] eindeutig nachweisen, daß der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen ziemlich regelmäßig war.

[8] Vergl. Heft 16 der Statistischen Beiträge.
[9] Botschaft S. 252.

Die Kopfquoten weisen (mit Ausnahme von Uri und Graubünden) keine allzugroßen Fluktuationen auf. Wohl ist es so, daß die Bergkantone überproportional viele Bundesgelder erhalten, wenn man sie zu den *kantonseigenen* Einnahmen in Beziehung bringt. Sobald man aber die Kopfquoten sieht, kommt man zur Ueberzeugung, daß das, was man in den letzten Jahren Finanzausgleich nannte, in Tat und Wahrheit kein Finanzausgleich war. Es war eher eine proportionale Verteilung von Steuergeldern. Die bundesrätliche Botschaft weist auch hier einen neuen Weg. Bei der Verteilung der Bundesgelder soll in Zukunft vermehrt auf die Finanzkraft der Kantone abgestellt werden.

Eingangs zu diesem Abschnitt wurde die gute Finanzlage der Kantone dargestellt. Diese gute Finanzlage gestattet es, daß die meisten Kantone z. Zt. sich nicht veranlaßt sehen, ihr Steuersystem auszubauen. Sollten aber die vorgesehenen Abbaumaßnahmen in Kraft treten und sollten überdies vermehrte Ausgaben zufolge von Krisenbekämpfungsmaßnahmen entstehen, dann dürfte die Frage des Ausbaues der Steuersysteme aktuell werden.

c) Das Steuersystem der Gemeinden

Eine Statistik über die Gemeindefinanzen liegt nicht vor. Was bekannt ist, das sind die Zahlen der Gemeinden, die dem schweizerischen Städteverband angehören. Es bleibt uns nichts anderes übrig, als diese Unterlagen rein normativ zu verwenden.

Der Schuldenüberschuß dieser Gemeinden betrug

per Ende 1945	1522,904 Mill. Fr.
und Ende 1939	1412,755 Mill. Fr.
so daß eine *Schulden-Zunahme* von	110,149 Mill. Fr.

festzustellen ist.

Die Zunahme der Schulden hält sich aber in relativ bescheidenem Rahmen, wie dies die folgende Verwaltungsrechnung (Tabelle 16) zeigt.[10]

Da das Ausmaß der Steuerhoheit in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich an die Gemeinden delegiert wurde, so ist eine Beurteilung ihrer Lage sehr schwierig. Die geringen Ausgabenüberschüsse zeigen, daß offenbar das Steuersystem der Gemeinden keiner nennenswerten Berichtigungen bedarf. Viel eher ist anzunehmen, daß auch zwischen den Gemeinden und den Kantonen der Finanzausgleich den tatsächlichen Anforderungen nicht gewachsen ist.

---

[10] Stat. Jahrbuch 1946.

Tabelle 16

In 1000 Franken

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Ausgabenüberschuß
1939	380 843	387 015	6 172
1940	375 541	383 486	7 945
1941	406 159	413 051	6 892
1942	432 998	441 541	8 543
1943	463 235	474 786	11 551
1944	497 207	503 440	6 233
1945	560 910	567 750	6 840

§ 11. Der privatwirtschaftliche Aspekt

Nach Schäffle ist das oberste Ziel der Steuerpolitik, das Verhältnis von Steuerleistung nach Maßgabe der Steuerkraft zu gestalten.[11] Der Steuerzahler geht in der Regel mit diesem Ziel einig, wobei er — von löblichen Ausnahmen abgesehen — seine Steuerkraft zu unterschätzen pflegt! Für das Steuersubjekt bedeutet die Steuer eine Wohlstandseinbuße. Aus diesem Grunde ist es verständlich, warum jede Steuer mehr oder weniger angefochten wird. Man kann sich deshalb nicht mit sämtlichen Vorwürfen, die vonseiten der Privaten gegenüber einem Steuersystem erhoben werden, auseinandersetzen. Wir beschränken uns darauf, vier der wichtigsten Angriffspunkte darzulegen.

1. An die Spitze jeder Kritik wird man die Tatsache stellen, daß das Ueber- und Nebeneinander von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen direkten und indirekten Steuern zu einem Chaos sondergleichen geführt hat. Dies wird allein schon durch die Tatsache erhärtet, daß jeder Steuerzahler mindestens vier Deklarationen (je eine Einkommens- und Vermögenssteuerdeklaration für den Bund und den Kanton) auszufüllen hat. Die grundverschiedenen Steuergesetze und ihre unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen erschweren die Uebersicht.[12] Zudem belastet jedes Steueramt die Steuerpflichtigen gesondert mit Revisionen, Rückfragen etc. Es ist deshalb nicht zu verwundern, wenn Dr. Spoerry der Frage des Wirkungsgrades der veranlagten Steuern kritisch gegenübersteht und meint: „Diese andministrative Vielspurigkeit einerseits, die Mehrbelastung der Wirtschaft anderseits machen, für die ganze Schweiz zusammengerechnet,

[11] Schäffle A., Die Steuern. Bd. I. Leipzig 1895.

[12] Die 25 Kantone und Halbkantone haben ihre Steuern in über 500 Steuergesetzen und Verordnungen niedergelegt!

sicher Millionenwerte aus, die schon bei der Steuererhebung als „perte sèche" sinnlos belasten."[13]

2. Die unterschiedliche Steuerbelastung ist ein zweiter Nachteil der von den Steuerzahlern empfunden wird. Damit ist nicht die Progression gemeint, welche eine Abstufung der Steuerlast nach dem subjektiven Opfer anstrebt. Hier wird vor allem die Tatsache bemängelt, daß zufolge der verschiedenen Ausgestaltung der Steuertarife und der Bemessungsgrundlagen eine von Ort zu Ort verschiedene Steuerbelastung bei *gleichem* Einkommen oder Vermögen entsteht.

Zur Illustrierung dieses Tatbestandes geben wir anhand des Statistischen Jahrbuches 1945 den Höchst- und den Tiefststand einiger Einkommens- und Vermögensklassen. In den Steuern sind die Staats- und Gemeindeabgaben (inkl. Abgabe an die größte Kirchgemeinde) enthalten.

Tabelle 17

Steuerbelastung des Arbeitseinkommens Selbständigerwerbender in Fr.					
3000.—		5000.—		15 000.—	
ohne Kinder	2 Kinder	ohne Kinder	2 Kinder	ohne Kinder	2 Kinder
Glarus 13 Lugano 200	Zürich 5 Lugano 188	Glarus 83 Lugano 402	Glarus 48 Lugano 392	Stans 693 Davos 3066	Stans 650 Davos 2973
Steuerbelastung von Lohn und Besoldung in Fr.					
3000.—		5000.—		15 000.—	
ohne Kinder	2 Kinder	ohne Kinder	2 Kinder	ohne Kinder	2 Kinder
Zürich 5 Lugano 84	Zürich 5 Lugano 84	Schwyz 72 Lugano 304	Schwyz 46 Lugano 294	Stans 612 Davos 2899	Stans 569 Davos 2806
Steuerbelastung des Vermögens in Fr.					
20 000.—		100 000.—		1 000 000.—	
Lausanne 9.— Appenzell 268.—		Basel 351.— Appenzell 1438.—		Zug 9492.— Appenzell 16908.—	

Diese unterschiedliche Steuerbelastung ist nicht nur eine Folge der grundverschiedenen Steuersysteme; sie ist — wie im vorigen Paragraphen dargelegt wurde — vor allem eine Folge der unterschiedlichen Ausgabenpolitik. Solange die kan-

[13] Dr. H. Spoerry, Adam Smith — und die eidgenössische Finanzpolitik. SHZ Nr. 10 vom 7. 3. 46.

tonale und kommunale Steuerhoheit besteht, läßt sich dagegen nichts unternehmen.

3. Die Frage der Steuerbelastung wird noch in einem andern Zusammenhang aktuell. Wir denken hier an die enormen Unterschiede in der Belastung des fundierten und des unfundierten Einkommens:

Steuerbelastung durch die Gemeinde- und Staatssteuern in Prozent des

	Arbeitseinkommens von 3000.—	Kapitaleinkommens von 3000.—
Zürich	2,2	13,6
Luzern	2,8	20,4
Freiburg	2,7	24,5
Herisau	0,9	32,5

In den Kantonen, die die direkte Einkommenssteuer als Hauptsteuer erheben, wird die stärkere Belastung des Kapitaleinkommens durch eine zweifache Erfassung der Kapitalerträge (einmal durch die Einkommens- und dann durch die ergänzende Vermögenssteuer) erreicht. In den übrigen Kantonen erfüllt die direkte Vermögenssteuer diese Mission. Hierbei können die Vermögensertragsrückgänge nicht berücksichtigt werden. Die allgemeine Einkommenssteuer überwindet diesen Nachteil, indem hier die realisierten Vermögenserträge von der Steuer erfaßt werden.

Wenn auch im allgemeinen eine unterschiedliche Belastung des Arbeits- und Kapitaleinkommens als angezeigt erscheint, so muß doch die Frage aufgeworfen werden, ob sich solch exorbitante Unterschiede in der Belastung des fundierten und unfundierten Einkommens rechtfertigen. Es soll an anderer Stelle noch ausgeführt werden, was für Maßnahmen ergriffen werden könnten, damit auch hier der Bogen nicht überspannt wird.

4. Seit der Einführung der Umsatzsteuer sind die indirekten Verbrauchssteuern immer und immer wieder heftig angegriffen worden. Die folgende Tabelle, die wir mit allen Vorbehalten wiedergeben, zeigt, daß sich die Relation von direkten und indirekten Steuern — gemessen an ausländischen Verhältnissen — durchaus sehen lassen darf.[14]

Der Sinn der Verbrauchssteuern ist, „diejenigen zur Besteuerung heranzuziehen, die nicht durch die Einkommensbesteuerung erreicht werden können."[15]

---

[14] H. Schmutz, Schweiz. Monatshefte, Jahrg. 1947, S. 659.
[15] Amonn, a. a. O. S. 229.

Tabelle 18

Staaten	Vom Gesamtfiskalaufkommen entfallen auf:	
	Veranlagte Steuern von Vermögen und Einkommen in %	Indir. erhobene Verkehrs- u. Verbrauchssteuern (inkl. Zölle) in %
Schweiz 1945	76,3	23,7
Großbritannien 1945/46	63,7	36,3
USA 1945/46	49,1	50,9
Frankreich 1945/46 (inkl. Kapitalabgabe)	26,5	73,5
Rußland	12,0	88,0

Wie dies geschieht und wie hoch die Steuerquoten pro Verbraucher sind, soll im folgenden zu errechnen versucht werden. Es ist allerdings ein vages Unterfangen. Die Arbeit von Wolfensberger[16] hat es bewiesen. Wenn auch das Experiment nicht restlos geglückt ist, so möchten wir einzelne Zahlen dennoch verwenden, um zu zeigen, daß eine, wenn auch nicht genau meßbare Quote, als indirekte Steuer den Verbrauch belastet. Die zusätzliche Belastung durch die Umsatzsteuer kann anhand einer guten Arbeit von Gerber[17] geschätzt werden. Anhand dieser beiden Dissertationen läßt sich für eine Familie mit einem Einkommen von Fr. 5000.— ungefähr folgende Belastung errechnen:

	ohne Kinder	2 Kinder	3 Kinder
Indirekte Steuern lt. Wolfensberger	Fr. 57.—	Fr. 67.—	Fr. 77.—
Umsatzsteuer lt. Gerber	Fr. 59.50	Fr. 59.—	Fr. 59.—
Total	Fr. 116.50	Fr. 126.—	Fr. 136.—
in % des Einkommens	2,33	2,52	2,72

[16] Wolfensberger Karl, Die fiskalische Belastung von Familien unselbständig Erwerbender durch die direkten und indirekten Steuern. Diss. Zürich 1945.

Hiezu ist zu bemerken (vergl. Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 82. Jahrgang, S. 597), was bereits in dieser Buchbesprechung gesagt wurde, daß die Zollbelastung pro Verbraucher nicht errechnet werden kann, da die Steuerrückwälzungen auf das Ausland nicht bekannt sind und überdies die Zollbelastungen die Inlandproduktion zumeist nicht belasten.

[17] Gerber Hans, Die Belastung der Konsumenten, speziell unterer Einkommensschichten und großer Familien, durch die Warenumsatzsteuer. Diss. Bern 1945.

Aus diesen Zahlen geht eindeutig der *degressive* Charakter dieser Steuern hervor. Die Degression wird allerdings kompensiert durch die direkten Steuern:

	ohne Kinder		2 Kinder	
	Bellinzona	Schwyz	Bellinzona	Schwyz
Indir. Steuern	2,33%	2,33%	2,52%	2,52%
Wehrsteuer	0,9	0,9	0,5	0,5
Gemeinde- und Kantonssteuern	5,6	1,4	5,3	1,1
Total in % des Einkommens	8,83%	4,63%	8,32%	4,12%

Diese Zahlen zeigen, daß nicht so sehr die indirekten Verbrauchssteuern die unteren Einkommensschichten belasten, als vielmehr die direkten Steuern. Einzig in den Kantonen Uri, Nidwalden, Glarus, Genf und Schwyz sind (für den genannten Familien- und Einkommenstyp) die indirekten Steuern höher als die direkten. In allen übrigen Kantonen ist die Belastung durch die direkten Steuern höher.

Wir können deshalb Gerbers Forderung „der sachlichen Befreiung aller Lebensmittel“ [18] von der Umsatzsteuer nicht beistimmen. Der wirklich drückenden Belastung der unteren Einkommensklassen sollte nicht auf diese Weise abgeholfen werden. Vielmehr sollten, die Grenzminima für die direkten Steuern erhöht werden. Nur so wäre es möglich, in den unteren Rängen eine etwas erträglichere Steuerbelastung zu schaffen.

§ 12. Der volkswirtschaftliche Aspekt

Amonn versteht unter den volkswirtschaftlichen Steuerwirkungen die Wirkungen auf die Produktion, d. h. „Wirkungen auf die Produktionskraft und auf den Produktionswillen und damit die Größe der Gesamtproduktion und Wirkungen auf die einzelnen Produktionszweige.“ [19]

Welcher Art sind diese Steuerwirkungen? „Es handelt sich hier natürlich im wesentlichen um die produktionshemmenden Wirkungen, um deren Vermeidung; denn wenn die Besteuerung im ganzen eine produktionssteigernde Wirkung haben sollte, so wäre das natürlich außerordentlich zu begrüßen, aber die Besteuerung kann *nicht darauf eingerichtet* werden, weil ihr Hauptzweck ja der finanzwirtschaftliche der Einnahmegewinnung und nicht ein volkswirtschaftspolitischer

[18] Gerber, a. a. O. S. 107.
[19] Amonn, a. a. O. S. 197.

ist."[20] Amonn distanziert sich deutlich von einer durch die Wirtschaftspolitik „gelenkten" Steuerwirtschaft: „Als *finanzwirtschaftlicher* Grundsatz kann es unter volkswirtschaftlichem Gesichtspunkt nur gelten, daß die Besteuerung so eingerichtet wird, daß die Produktion und die Produktivität nicht Schaden leiden."[21]

Zu dieser These von Amonn läßt sich kritisch einiges sagen. Gerade unter dem finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkt kann eine volkswirtschaftliche Steuerpolitik vertreten werden. Und dies aus dem egoistischen Interesse der Finanzwirtschaft an einer gesunden und zahlungskräftigen Volkswirtschaft. Timm[22] ist deshalb beizustimmen, wenn er fordert, daß die Finanzwirtschaft Rücksicht zu nehmen hat „auf die Fähigkeit sowohl der einzelnen Steuerpflichtigen als auch der ganzen Volkswirtschaft, die Steuern aufbringen zu können." Warum kann — wie Amonn meint — die Besteuerung nicht in den Dienst der Produktionssteigerung gestellt werden? Warum soll die Besteuerung nicht bewußt so gestaltet werden, daß eine Vermehrung des Sozialprodukts entsteht, sei es, daß mittels der Steuer eine kollektive Nutzung der Produktionskräfte ermöglicht wird,[23] sei es, daß die Privatwirtschaft durch die Steuerpolitik in ihren Rationalisierungsbestrebungen ermuntert und zu gesteigerter Produktion angehalten wird, sei es, daß die Steuern (vor allem die redistributiv wirkenden Steuern) vermehrt werden, damit eine Verflachung des Konsums entsteht und eine Steigerung der Nachfrage (und damit der Produktion) ermöglicht wird? Die Antwort ist einfach. Die Erfordernisse einer *Sonderwirtschaft* gehen volkswirtschaftlichen Zielsetzungen voran! Warum das so sein muß, geht aus der Zwecksetzung der Steuer hervor: „Der Hauptzweck der Steuer ist, den Gemeinwesen Einnahmen zu liefern. Es werden jedoch mitunter auch *andere Zwecke* daneben verfolgt: ethische, gesundheitliche, wirtschaftliche; wie bei der Besteuerung alkoholischer Getränke, Hundesteuer, Warenhaussteuer, Schanksteuer und dergleichen."[24]

Diesem einen Hauptzweck (mit vielen Nebenzwecken) setzen wir *den* Zweck schlechthin gegenüber: Die Deckung der Staatsausgaben soll gemäß wirtschaftlichen Notwendig-

---

[20] Ebenda.
[21] Ebenda.
[22] Timm Herbert, Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik. Rostock 1936. S. 4.
[23] Eine kollektive Nutzung der Produktionskräfte ist ökonomisch nur dann vertretbar, wenn gegenüber der privatwirtschaftlichen Nutzung ein höherer Ertrag realisiert werden kann.
[24] Amonn, a. a. O. S. 179.

keiten und sozialer Einsicht geschehen.[25] Wird die Steuerpolitik auf dieses Ziel visiert, dann kann es gar nicht vorkommen, daß in einer Zeit des sinkenden realen und nominalen Volkseinkommens (wie es die folgende Tabelle zeigt), die reale und zum Teil auch die nominale Steuerlast *steigt* (wie dies die nächstfolgende Tabelle beweist):[26]

Tabelle 19 *Schweizerisches Volkseinkommen*

Jahr	Nom. Eink. ·/. Steuern in Mill. Fr.	Index 1929 = 100	Real-Einkommen in Mill. Fr. [1]	Index 1929 = 100
1929	8529	100	8529	100
1930	8245	99	8405	99
1931	7646	91	8204	96
1932	6756	81	7803	92
1933	6804	81	8359	98
1934	6667	80	8323	98
1935	6451	78	8115	95
1936	6479	79	8029	94
1937	7150	86	8402	98

[1] Nom. Einkommen ·/. Steuern div. durch den Lebenshaltungskostenindex (1929 = 100).

Tabelle 20 *Die Steuerbelastung in der Schweiz*

Jahr	Nom. Steuern in Mill. Fr.	Index 1929 = 100	Reale Steuern in Mill. Fr. [1]	Index 1929 = 100	Stellensuchende im Jahresmittel
1929	940	100	940	100	8 131
1930	1099	117	1120	119	12 881
1931	963	102	1033	110	24 208
1932	929	99	1083	115	54 366
1933	894	95	1098	116	67 867
1934	932	99	1163	123	65 440
1935	978	104	1230	131	82 468
1936	978	104	1211	129	93 009
1937	1010	107	1187	126	71 130

[1] Nom. Steuern div. durch den Lebenshaltungskostenindex (1929 = 100).

[25] Vergl. hiezu: Zweifel Fridolin: Förderung und Lenkung industrieller Produktion durch steuerpolitische Maßnahmen. Diss. Zürich 1948.

[26] Zahlen aus: Beiträge zur Schweizerischen Statistik. Heft 9 und 11. Bern 1941 und 1945.

Weil während der letzten Krise der „Hauptzweck" der Steuern im Vordergrund stand, kam es vor, daß die reale Steuerlast im tiefsten Punkt der Depression ihren Höhepunkt erreicht:[27]

Tabelle 21

1929 = 100

Jahr	Arbeitseinkommen	Gem. Einkommen	Kap.-Einkommen	Reale Steuern
1929	100	100	100	100
1930	100	95	98	119
1931	97	84	85	110
1932	92	66	75	115
1933	89	69	77	116
1934	88	69	76	123
1935	84	72	74	131
1936	81	73	79	129
1937	87	83	88	126

„Das Volkseinkommen bildet seiner Verwendung nach also drei Fonds: den öffentlichen Konsumationsfonds, den privaten Konsumationsfonds und den Sparfonds (Anlage- oder Investitionsfonds)."[28] In den vorangegangenen Kapiteln konnte nachgewiesen werden, daß der öffentliche Konsumationsfonds während der Krise keine nennenswerte Steigerung der Einnahmen als Folge erhöhter Ausgaben benötigte[29], sondern daß die Steuererhöhungen vor allem die zufolge des schrumpfenden Volkseinkommens gesunkenen Steuereinnahmen auf das Vorkrisen-Niveau bringen mußten. Wenn die reale Steuerlast trotzdem anhaltend stieg, so war das eine Folge der fallenden Preise.

Die Steuerpolitik der Dreißigerjahre mußte demnach eine Schmälerung des privaten Konsumationsfonds und/oder des Sparfonds mit sich bringen oder zumindest begünstigen. Man geht nicht fehl, wenn man einen Teil des Spardefizites auf die verfehlte Steuerpolitik zurückführt.[30]

---

[27] „Das Schweizerische Volkseinkommen 1924, 1929—1938". Beiträge zur Schweizerischen Statistik, Heft 9.

[28] Gerloff, a. a. O. S. 302.

[29] Die Deflationspolitik ging sogar soweit, daß man mittels Gehälterabbau und Reduzierung der Sachausgaben die Staatsausgaben zu senken versuchte!

[30] Mitteilungen des Statistischen Bureaus der Schweiz. Nationalbank über das Schweizerische Bankenwesen in den Jahren 1930 ff.

Bewegungen
der Sparkasseneinlagen, Depositen und Einlagehefte

Jahr	in Millionen Franken
1930	+ 388,9
1931	+ 228,8
1932	+ 181,2
1933	— 20,9
1934	— 6,2
1935	— 141,6
1936	— 91,3

Da in der Schweiz leider eine Produktionsstatistik fehlt, ist es nicht möglich, den Produktions- und Konsumtionsrückgang festzustellen. Wie weit die nach der Meinung der Konjunkturpolitiker verfehlte Steuerpolitik den Konsumationsfonds schmälern konnte, ist nicht abschätzbar. Mit Sicherheit kann aber gesagt werden, daß die deflationistische Steuerpolitik die Krisenbekämpfungsmaßnahmen „im Keime erstickten", so daß die erhofften Besserungen ausblieben.

Mit wenigen Worten sei noch die heutige Situation erwähnt. Nach den Angaben der Botschaft[31] stellt sich die Belastung des Volkseinkommens durch die Steuern wie folgt:

Jahr	Nom.-Eink. in Mill. Fr.	Nom.-Steuern in Mill. Fr.	Nom.-Eink. ./. Steuern	Steuern in % des Nom.-Eink.
1938	8 700	1 050	7 650	12
1946	15 200	2 599	12 601	17

Jahr	Real-Einkommen ./. Steuern in Mill. Fr.	Reale Steuern in Mill. Fr.	Index der realen Steuern 1929 = 100
1938	8 155	1 119	120
1946	9 693	1 998	212

Die Tabelle zeigt, daß als Folge des Krieges eine bedeutende Zunahme der Steuerlasten bemerkbar ist, die, auf der Basis von 1929 gerechnet, indexmäßig als sehr hoch erscheint. Nimmt man aber das Jahr 1938 als Basisjahr, dann ist die Zunahme der realen Steuern, berechnet für das Jahr 1946, ca. 25%.

Unter dem konjunkturpolitischen Aspekt wird man es begrüßen, daß die hohen Steuern in die Zeit der sog. Hochkonjunktur fielen. Es stellt sich aber die Frage, ob bei einem Rückgang der Konjunktur auch ein Rückgang der Steuerbelastung eintritt, und zwar so, daß nicht nur die nominelle

[31] S. 113 ff.

Steuerlast abnimmt, sondern auch die *reale*. Leider muß man Befürchtungen hegen, daß dem nicht so sein wird. Wohl wird — gemäß der bundesrätlichen Botschaft — die nominelle Steuerbelastung ab 1950 ff. auf ca. 2300 Millionen zurückgehen, aber — und dies ist das konjunkturpolitisch Verhängnisvolle — die Steuereinnahmen sollen (wenigstens was die Steuereinnahmen des Bundes anbelangt) *auf dem Niveau von 1950 festgehalten werden*. Die Stabilisierung der Steuereinnahmen auf einem relativ hohen Niveau wird sich bei einem allfälligen Konjunkturrückgang unliebsam bemerkbar machen. Da in der Deflationsperiode die Preise eine sinkende Tendenz aufweisen, würde die reale Steuerlast *steigen*. Zudem: würde der Beschäftigungsrückgang einen großen Ausfall an Steuereinnahmen mit sich bringen, dann müßten Steuererhöhungen für die übrigen Zensiten vorgenommen werden, damit die Gesamteinnahmen auf dem vorgesehenen Niveau gehalten werden können. Solche Steuererhöhungen würden die Kaufkraft schwächen und ihrerseits neue Steuerausfälle und ein weiteres Ansteigen des Steuersatzes hervorrufen. Das hätte zur Folge, daß die Krisenbekämpfungs- und Vollbeschäftigungspolitik (die zur gleichen Zeit wirksam würde) ihr Ziel nur um den Preis übergroßer — überkompensatorisch wirkender — Budgetdefizite erreichen könnte. Solche übergroße Budgetdefizite sind aber nur dann zu verantworten, wenn die entsprechenden Steuerquellen dem Fiskus später zur Verfügung stehen. So wie die Dinge heute liegen, scheint dies nicht der Fall zu sein, was zur Folge haben würde, daß die kurzfristigen Staatsverschuldungen (Budgetdefizite) in langfristige Schuldverschreibungen umgewandelt werden müßten. „Die Erfahrung zeigt, daß es viel schwieriger ist, im Staatshaushalt bewußt Rechnungsüberschüsse zu erzielen, als Defizite in Kauf zu nehmen. Damit droht das Eingreifen des Staates einem gewissen sens unique zu verfallen, der das dauernde Gleichgewicht der Staatsfinanzen gefährdet.“ [32]

C. Ein Lösungsversuch

Sucht man nach einer Lösung, um das Steuersystem des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf eine den Erfordernissen der Wirtschaft entsprechende Linie zu bringen, dann muß folgendes beachtet werden:

a) Der staatspolitische Aspekt. „Die Stärke des Bundes beruht auf der Lebensfähigkeit und möglichster Selbständigkeit der Kantone. Das Recht der Erhebung direkter Steuern

[32] Botschaft, a. a. O. S. 101.

ist geeignet, diese Selbständigkeit zu unterstreichen und zu festigen."[1] Diese Feststellung des Bundesrates aus dem Jahre 1937 gilt auch heute noch. Die Finanzhoheit der Kantone und Gemeinden ist das Fundament ihrer Selbständigkeit. Wird dieses Fundament zertrümmert durch eine diametral entgegengesetzte Steuer- und Finanzpolitik des Bundes, dann hören die Kantone auf, selbständig zu sein; sie werden Verwaltungsbezirke des Bundes.

b) Der finanzwirtschaftliche Aspekt. Das Steuersystem muß in der Lage sein, innerhalb einer Konjunkturperiode den Budgetausgleich herbeizuführen. Es muß ferner in der Lage sein, die vorgeschriebenen Tilgungsquoten einzubringen. Für den Fall des Bundeshaushaltes heißt das, daß innert den folgenden 60 Jahren 5 Milliarden Franken zur Tilgung der ordentlichen Bundesschuld bereitgestellt werden.[2]

c) Der privatwirtschaftliche Aspekt. Hier steht das Moment der gerechten Lastenverteilung im Vordergrund. Hinzu kommt das Erfordernis, daß die Steuerbeschlüsse leichtverständlich und einfach durchzuführen sind.

d) Der volkswirtschaftliche Aspekt. Das Steuersystem stellt sich in den Dienst der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik. Da der Bund — wie wir gesehen haben — zur Hauptsache die Wirtschaftspolitik führt, so wird er vor allem sein Steuersystem ändern müssen. Der Bund wird aber auch zusehen müssen, daß die Steuersysteme der Kantone und Gemeinden (auf deren Basis die kantonale und kommunale Steuerpolitik aufbaut), seine Politik nicht stören. Angesichts der Finanzhoheit der Kantone und Gemeinden dürfte diese Forderung auf etwelche Schwierigkeiten stoßen.

§ 13. Die Steuerpolitik des Bundes

So einfach es ist, Richtlinien aufzustellen und Prinzipien zu verfechten — so schwierig wird es, wenn es darum geht, die Richtlinien und Prinzipien zu verwirklichen. Dies wird man sich bereits beim ersten Leitsatz bewußt: Es ist die erste Pflicht der zentralen Steuerpolitik, eine *direkte Bundessteuer* herbeizuführen. Nachdem es sich herausgestellt hat, daß die Tilgungssteuer auf den vehementen Widerstand der Stände stößt und gleichzeitig unter konjunkturpolitischem Aspekt schwere Mängel aufweist, ist es äußerst problematisch, auf diesem Wege eine direkte Bundessteuer schaffen zu wollen. Unseres Erachtens müssen andere Möglichkeiten erwogen werden, Möglichkeiten, die dem föderativen Aufbau

[1] BBl. II/328.
[2] Botschaft S. 43.

der Schweiz und der zentralen Konjunktur- und Beschäftigungspolitik vermehrt Rechnung tragen.

In der bundesrätlichen Botschaft (S. 130 ff.) sind eine Reihe von Steuerprojekten kritisch gewürdigt worden. Wie uns scheint, hat ein Projekt eine etwas voreilige Ablehnung erfahren. Wir denken an die Fiskalzuschläge zu den AHV-Beiträgen, die in der Botschaft (S. 162) wie folgt beschrieben werden: „Regierungsrat Bachmann, Finanzdirektor des Kantons Aargau, hat im Schoße der Finanzdirektorenkonferenz die Frage aufgeworfen, ob nicht an Stelle einer sonstigen direkten Bundessteuer eine Besteuerung des Erwerbseinkommens zugunsten des Bundes in Form der Erhebung von Fiskalzuschlägen zu den Beiträgen an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung in Erwägung gezogen werden könnte. Eine solche Steuer ließe sich ohne beachtenswerte Erhebungskosten und die Umständlichkeiten einer besonderen Veranlagung erheben. Sie ergäben bei mäßigen Ansätzen einen erheblichen Ertrag. Beim Steuersatz von 1½% des Erwerbseinkommens könnte mit einer Einnahme von 120 Millionen Franken gerechnet werden."

Dieses Projekt wurde in der Botschaft (S. 162/63) mit folgender Begründung abgelehnt: „Trotz ihrer bestechenden Einfachheit kann eine solche Steuer nicht verwirklicht werden. Der Gedanke, den durch die direkte Steuer zu deckenden Teil des Finanzbedarfs des Bundes, ohne Rücksicht auf die sozialen Verhältnisse der Betroffenen einseitig durch eine proportionale Belastung des Erwerbseinkommens aufzubringen, fände keinen politischen Anklang. Die Steuer wäre in ihren Auswirkungen weniger gerecht als die Warenumsatzsteuer, bei welcher durch die Gewährung von Ausnahmen für den Umsatz von Lebensmitteln auf die wirtschaftliche Lage der Minderbemittelten Rücksicht genommen wird."

Dieser Einwand ist stichhaltig. Unter dem konjunkturpolitischen Gesichtspunkt ließe sich noch hinzufügen, daß solche Fiskalzuschläge zur Hauptsache durch die unteren Einkommensbezüger aufgebracht würden, was während der Krise ein bedenkliches Kaufkraftdefizit hervorrufen könnte. Trotz diesen Mängeln wird man sich fragen, ob dieses Steuerprojekt nicht verwirklicht werden könnte, wenn man ihm den „Stachel" (die proportionale Steuerbelastung) wegnimmt.[3] Wir glauben, daß dies im Rahmen der Konjunkturausgleichsteuer — die im folgenden zu besprechen sein wird — möglich ist.

---

[3] Nachträglich stellen wir fest, daß das „Aargauer Projekt" (wie diese Fiskalzuschläge auch genannt werden) in der Steuer-Revue Nr. 8, 3. Jahrgang, S. 368 ff. kritisch besprochen wurde und möchten an dieser Stelle auf diese Besprechung verweisen.

Was ist die Konjunkturausgleichsteuer?[3*] Sie ist — gemäß dem vorliegenden Projekt — eine direkte Bundessteuer, die entsprechend dem jeweiligen Konjunkturverlauf als Prosperitäts-Steuer („Psteuer") oder als Depressions-Steuer („D-steuer" erhoben wird, und deren finanzwirtschaftlicher Zweck wäre:

a) die Tilgung der kurzfristigen Verschuldung des Bundes (Budgetdefizite), hervorgerufen durch die Krisenverhütungs- und Krisenbekämpfungsmaßnahmen, zu ermöglichen, und

b) gleichzeitig die nötigen Mittel bereitzustellen, damit die ordentliche (langfristige) Bundesschuld innerhalb der vorgesehenen Frist getilgt werden könnte.

Im Rahmen der Bundesfinanzreform würde demnach diesem Projekt die Aufgabe zufallen, die Tilgungssteuer zu ersetzen. Es würde ihr ferner die Aufgabe gestellt, die — wie frühere Darlegungen gezeigt haben — allzu knapp budgetierten Mittel für eine Politik der Vollbeschäftigung zu vermehren.

Wie könnte die Konjunkturausgleichsteuer verwirklicht werden? Die folgenden Ausführungen geben hierüber Aufschluß, wobei — entsprechend der Unterteilung — zuerst die Prosperitäts-Steuer und dann die Depressions-Steuer besprochen werden soll. Eine zusammenfassende Darstellung wird im Anschluß an diese zwei Untertitel gegeben.

1. Die Prosperitätssteuer

a) Darstellung. Die Prosperitäts-Steuer (abgekürzt „P-steuer") ist eine durch den Bund zu erhebende Steuer auf dem unfundierten Einkommen und würde nur in der Erholungs- und Aufschwungphase als Zuschlag zur AHV-Prämie berechnet.[3**]

Es ist keine Frage, daß die Proportionalität der Psteuer steuertechnisch am wenigsten Schwierigkeiten bereiten würde. Aus sozialen Erwägungen wird man aber eine Progression

---

[3*] Was mit diesem Lösungsversuch bezweckt wird, wurde in der Einleitung (S. 11) auseinandergesetzt.

[3**] Zur Ergänzung der Psteuer sei kurz auf den Basler Arbeitsrappen verwiesen.

Der Arbeitsrappen entstand auf Anregung und maßgebende Mitwirkung des Ordinarius für praktische Nationalökonomie an der Basler Universität, Prof. Dr. E. Salin.

Der Arbeitsrappen wurde in den Jahren 1937/1947 als einprozentige Abgabe vom Arbeitseinkommen natürlicher, in Basel domizilierter Personen erhoben. Er diente zunächst dazu, die Arbeitsbeschaffungsanleihen zu verzinsen und zu amortisieren. Später wurden aus diesen Geldern direkt Subventionen zur Unterstützung öffentlicher oder gemeinnütziger Körperschaften ausbezahlt. Mit Hilfe des Arbeitsrappens war es möglich, das Bauvolumen im Kanton Basel-Stadt bedeutend zu erhöhen.

ins Auge fassen müssen. Wie dies, ohne das Verfahren wesentlich zu komplizieren, gemacht werden könnte, zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 22

Einkommen	AHV-Beitrag der		Prosperitäts-Steuer der						Wehrsteuer für Ledige ohne Vermögen
	Selbständ. Erw.	Unselbständ. Erw.[1]	Selbständig-Erwerbenden		Unselbständig-Erwerbenden				
					Arbeitnehmer		Arbeitgeber		in
			Zuschläge in		Zuschläge in				
Fr.	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	Fr.
3000	120	60	10	12	10	12	190	228	21.—
4000	160	80	20	32	20	32	130	208	42.—
5000	200	100	30	60	30	60	70	140	63.75
6000	240	120	50	120	50	120	50	120	90.—
7000	280	140	60	168	60	168	40	112	120.75
8000	320	160	80	256	80	256	20	64	156.—
9000	360	180	100	360	100	360	—	—	189.—
10000	400	200	400						225.—
11000	440	220	440						264.—
12000	480	240	480						306.—
13000	520	260	520						351.—
14000	560	280	560						399.—
15000	600	300	600						450.—
20000	800	400	800						750.—
25000	1000	500	1000						1125.—

[1] Der 4%ige AHV-Beitrag wird bei den unselbständig Erwerbenden zu je 2% durch den Arbeitgeber und den Arbeitnehmer getragen. Hier wird nur die Quote angegeben, die den Arbeitnehmer belastet.

Der Arbeitsrappen ist in mancher Beziehung interessant. Einmal steuerwirtschaftlich: Hier wird zum ersten Mal in der Schweiz das Einkommen direkt an der Quelle besteuert. Der Arbeitsrappen wurde so zum Vorbild der Lohn- und Verdienstersatzordnung und der Eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung. Interessant ist ferner, daß die Besteuerung proportional erfolgt, und daß, zufolge der tiefen Existenzminima (Fr. 1000.— für Ledige, Fr. 1500.— für Verheiratete und Fr. 100.— pro Kind), sozusagen alle Arbeitseinkommen erfaßt wurden.

Unter dem finanzwirtschaftlichen Aspekt ist bemerkenswert, daß der Arbeitsrappen gleichsam als Pfand für die Budgetdefizite des Kantons Basel-Stadt (hervorgerufen durch die Arbeitsbeschaffungsanleihen u. a.) diente und eine zusätzliche Sicherheit brachte.

Vom Blickpunkt der Beschäftigungspolitik war der Arbeitsrappen solange restriktiv, als seine Erhebung in die Zeit der Depression fiel. Da

Dieser Steuertarif gibt zu folgenden Bemerkungen Anlaß:

Was den Steuersatz anbelangt, so wurde angenommen, daß eine Steuer von durchschnittlich 4% vom Einkommen (= 100% Zuschlag auf der AHV-Prämie) den finanzwirtschaftlichen Anforderungen genügt. Selbstverständlich ist es möglich, daß vielleicht nur 2% (= 50% Zuschlag) genügen. Unter Umständen werden aber 6% (= 150% Zuschlag) erforderlich.[4] Der Tarif zeigt, daß die Selbständigerwerbenden und die Unselbständigerwerbenden (d. h. die Arbeitnehmer) — im Gegensatz zur AHV — gleichgestellt werden. Eine solche Handhabung ist durchaus am Platz. Wenn man von den subjektiven Faktoren absieht, dann wird der Hang zum Verbrauch von der Höhe des Einkommens abhangen und eine Differenzierung in der Besteuerung des Einkommens der Selbständigerwerbenden und der Unselbständigerwerbenden ökonomisch nicht rechtfertigen.

Der Steuertarif weist aber noch ein anderes Merkmal auf. Die Steuersätze sind für den Arbeitnehmer *progressiv*. Für den Arbeitgeber sind sie *degressiv*. Die Progression und die Degression hören bei 9000.— auf. Während für den Arbeitnehmer bei 9000.— die proportionale Berechnung beginnt, hören bei diesem Einkommen die Ausgleichsbeiträge der Arbeitgeber auf. Warum Progression für den Arbeitnehmer und Degression für den Arbeitgeber? In den unteren Einkommenskategorien ist der Hang zum Verbrauch stets größer als das realisierte Einkommen. Diesem Umstand wird dadurch Rechnung getragen, daß eine — relativ milde — Progression vorliegt. Eine Degression für den Arbeitgeber sollte deshalb vorgesehen werden, weil dadurch ein Anreiz zur Auszahlung höherer Löhne erfolgen könnte. Sollte der steuerliche Anreiz zu schwach sein, dann würde immerhin die Allgemeinheit zufolge der höheren Ausgleichbeiträge der Arbeitgeber partizipieren. Ein weiterer Vorteil dieser Sonderbelastung (die übrigens, wie die Tabelle zeigt, ab einem Einkommen von Fr. 8000.— wegfiele) bestünde darin, daß sie einen wirksamen Antrieb zur Rationalisierung auslösen würde.

Um eine Degression für die Arbeitgeber zu erreichen, sind in den unteren Einkommenskategorien höhere Zuschläge vorzusehen. Im vorliegenden Beispiel betragen sie bei Fr. 3000.— 200% (Anteil des Arbeitgebers: 190%), bei Fr. 4000.— 150%

---

aber auf Grund des Arbeitsrappens (via Aufnahme von Anleihen) ein viel größeres Bauvolumen ausgelöst werden konnte, als die Steuereingänge ausmachten, so wurde die restriktive Finanzierung überkompensiert durch Budgetdefizite.

[4] Gemäß NZZ vom 10. Dezember 1947 betrugen die Einnahmen der Lohn- und Verdienstersatzordnung für das 3. Quartal 1947 Fr. 93,427,125.-. Bei 4% wäre demnach der Ertrag ca. 380 Mill. Fr. Ein Zuschlag von 100% zur AHV-Prämie dürfte ca. 400 Mill. Fr. p. a. einbringen.

(Anteil des Arbeitgebers: 130%) und bei Fr. 5000.— 100% (Anteil des Arbeitgebers: 70%).

Eine weitere Frage drängt sich auf: Rechtfertigt sich ab Fr. 9000.— Einkommen die Proportionalität? Diese Frage muß bejaht werden. Einmal ist daran zu erinnern, daß die kantonalen und kommunalen direkten Steuern bereits eine weitgehende Progression ausgebaut haben und (sollten die Subventionskürzungen wirklich erfolgen) noch ganz bedeutend ausbauen werden. Ferner ist zu bemerken, daß für die hohen Einkommen der Arbeitgeber dadurch eine zusätzliche Belastung entsteht, weil sie die Ausgleichbeiträge der Arbeitnehmer zum Teil übernehmen. Ein Beispiel: Ein Arbeitgeber hat 10 Arbeiter mit je Fr. 5000.— Einkommen. Seine Psteuer-Ausgleichbeiträge belaufen sich auf Fr. 1400.—. Beträgt sein Einkommen Fr. 70,000.—, dann sind die Fr. 1400.— = 2% seines Einkommens. In Wirklichkeit wird dieser Unternehmer nicht 4, sondern 6% zahlen. — Wie steht es mit den Sozialabzügen? Wie beim Arbeitsrappen müßten auch bei der Psteuer kleine Grenzminima (nicht Abzugsminima!) festgelegt werden, so daß möglichst alle Bezüger eines Arbeitseinkommens erfaßt werden könnten. Die Grenzminima könnten demnach betragen: Fr. 1500 für Ledige, Fr. 2500.— für Verheiratete, Fr. 100.— pro Kind.

Nachdem bis jetzt vor allem die technischen Fragen der Psteuer beschrieben wurden, sei noch kurz auf die volks- und finanzwirtschaftliche Funktion dieser Steuer aufmerksam gemacht. Wie bereits erwähnt, würde die Psteuer nur in der Erholungs- und Aufschwungphase erhoben werden. Dies bewirkt, daß in diesem Zeitpunkt der Kaufkraftüberhang abgeschöpft wird. Die Steuerpolitik stellt sich damit in den Dienst der „veredelten Deflation". Wird die Psteuer für die Dauer des konjunkturellen Rückschlages und der Depression *nicht* erhoben, dann werden bedeutende Mittel für konsumtive Zwecke frei. Gemäß unseren theoretischen Darlegungen wird ein wirksamer Druck auf das Beschäftigungsniveau ausgeübt.[5] Bei gleichbleibender Verbrauchs- und Sparneigung wird der Konsum steigen müssen. Bei anhaltendem „Mehrkonsum" wird auch die Zahl der Beschäftigten anwachsen.

Und nun zur finanzwirtschaftlichen Funktion der Psteuer. Diese Sondersteuer ermöglicht es, daß die ordentlichen und außerordentlichen Bundesschulden getilgt werden können. Dadurch wird der richtigen Erkenntnis der Expertenkommission nachgelebt, die in ihrem Bericht folgende Gedanken äußerte: „Eine wirksame Konjunkturpolitik setze voraus, daß die Fis-

---

[5] Vergl. unsere Darlegungen: Die Steuer als indirekte Vollbeschäftigungsmaßnahme, § 7.

kal- und Budgetpolitik auf die Wirtschaftspolitik abgestimmt werde. Der Staat müsse seine Einnahmen und Ausgaben derart planen, daß in guten Zeiten Ueberschüsse erzielt und in Krisenzeiten Defizite in Kauf genommen werden können. Vom Standpunkt der Konjunkturpolitik aus müsse eine elastische Schuldentilgung postuliert werden. In guten Zeiten sollten die Budgetüberschüsse zur Verstärkung der planmäßigen Tilgung herangezogen werden, damit in Krisenzeiten diese Tilgungen ruhen können... *Echte Schuldentilgung sei daher nur in Zeiten guter Wirtschaftskonjunktur möglich, die dem Staat gestatten, seine Ausgaben einzuschränken, und in denen die Steuerquellen ergiebiger fließen.*" [6] Diesem Postulat der Expertenkommission kann insofern nicht nachgelebt werden, weil in der Prosperität lediglich *konjunkturell*-bedingte Mehrerträge eingehen, die sich größtenteils nur als *nominale* (und nicht, wie erforderlich, als reale) Mehrerträge entpuppen. Die Psteuer würde diesen Nachteil überwinden, in dem im jetzigen Zeitpunkt die reale Steuerlast zunähme.

Damit sind wir in die Reichweite des Problems der konjunktur-gerechten Schuldentilgung gelangt. Bevor diese Frage besprochen wird, sei auf Tabelle 23 hingewiesen.

Aus dieser Tabelle kann entnommen werden, daß der AHV-Fonds jederzeit die fälligen Tilgungsquoten übernehmen kann. Dadurch ist eine Voraussetzung der konjunkturgerechten Schuldentilgung gegeben, indem dem AHV-Fonds genügend Mittel zur Verfügung stehen, um die Rückzahlung der staatlichen Schuldverschreibungen in der *Depression* zu besorgen, wie dies die Konjunkturpolitik wünscht. Dadurch entsteht eine interne Verschuldung des Bundes gegenüber dem AHV-Fonds. Der Psteuer bliebe es vorbehalten, diese interne Schuldenbereinigung in den Jahren der sog. Hochkonjunktur vorzunehmen. Der Endeffekt ist der, daß die Aufbringung der Tilgungsquoten restlos in der Erholungs- und Aufschwungphase besorgt wird und die Rückzahlung (via AHV-Fonds) in den Depressionszeiten vor sich geht.

b) Kritik. Im folgenden seien einige kritische Einwände gegen die Psteuer vorgebracht. Vorwegzunehmen sind die staatspolitischen Ueberlegungen. Gefährdet die Psteuer die kantonale Steuer- und Finanzhoheit? Nein. Nach wie vor bleiben den Kantonen sämtliche direkten und veranlagten Steuern überlassen. Wohl wird den Kantonen durch diese Steuer „Substanz" entzogen. Aber das geschieht ja bei allen Steuern, die der Bund erhebt. Der Steuerzahler ist eben nicht aufteilbar. Um den „Substanzverlust" einigermaßen wettzu-

---

[6] Expertenbericht S. 16 ff. Hervorhebung durch uns.
[7] NZZ Nr. 761 vom 11. 4. 48.

Tabelle 23

Tilgung der Bundesschuld und Ansammlung des AHV-Fonds		
Jahr	Tilgungsquote gemäß Plan des Bundesrates (bei annuitätenweiser Tilgung einer Schuld von 5 Mrd. innert 60 Jahren)	Aeufnung des AHV-Fonds bei mittlerer Konjunktur Jährlicher Zuwachs in Millionen Fr.
1948	.	356
1949	.	352
1950	30,0	347
1951	30,9	343
1952	31,8	339
1953	32,8	334
1954	33,8	324
1955	34,8	313
1956	35,8	302
1957	36,9	290
1958	38,0	278
1959	39,1	262
1964	45,4	163
1969	52,6	156
1974	61,0	43
1979	70,7	33
1984	82	13
1989	95	6
1994	110	6
1999	128	22
2004	148	43
2009	172	48

machen, könnte immerhin vorgesehen werden, daß bestimmte Anteile der Psteuer den Kantonen überlassen werden. Hierbei müßte als Verteilungsschlüssel die Zahl der durch den Kanton zusätzlich beschäftigten Arbeitslosen dienen. Die Anteile würden demnach im Verhältnis der durch die Arbeits- und Vollbeschäftigungsmaßnahmen verursachten Budgetdefizite verteilt. Dieser Beitrag wäre gleichzeitig eine Entschädigung für die durch die wohnörtliche Besteuerung entgangenen „Etatvorgriffe" der Kantone.

Die zweite Frage ist der Wirtschaftlichkeit der Psteuer gewidmet. Entspricht diese Steuer dem Grundsatz der „Billigkeit"? Dies scheint der Fall zu sein. Ohne allzugroße Schwierigkeiten könnten die AHV-Kassen den zusätzlichen Psteuer-Beitrag erheben und an den Bund abliefern. Aber auch die Privatwirtschaft würde nicht durch neue Formalitäten belastet, da es sich hier ja lediglich um Zuschläge zu einer bereits bestehenden Leistung handeln würde. Hinzu kommt, daß für diese Steuer kein eigener Beamtenstab nötig würde.

Also auch in dieser Beziehung scheint das Smith'sche Billigkeits-Postulat der Verwirklichung nahe.

Der dritte Einwand. Könnte die Psteuer das Finanzreferendum überstehen? Darüber haben wir nicht zu befinden. Immerhin kann gesagt werden, daß aus finanzwirtschaftlichen Ueberlegungen heraus (keine Ausgaben ohne Deckung) und aus psychologischen Gründen (Vertröstung auf den späteren Steuereinzug) die Psteuer zusammen mit dem Ausführungsgesetz zu Art. 31 quinquies BV beschlossen werden sollte. Sollte der Zeitpunkt der Abstimmung im tiefsten Punkt der Depression stattfinden, dann bestände keine Gefahr, daß diese Steuer (zusammen mit dem eben erwähnten Ausführungsgesetz) nicht angenommen würde. Wann soll die Psteuer in Kraft treten? Selbstverständlich erst in der Erholungs- und Aufschwungsphase. Den genauen Zeitpunkt festzulegen, dürfte keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bereiten. Nimmt man die Zahl der Arbeitslosen als Konjunkturbarometer, dann wird man die Erhebung der Psteuer dann anordnen, wenn eine bestimmte Quote nicht mehr überschritten wird. Am zweckmäßigsten wäre es, wenn die Steuer dann erhoben würde, wenn keine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Ein gewichtiger Einwand richtet sich gegen die Tatsache, daß die Psteuer nur das Arbeitseinkommen der *natürlichen* Personen belastet. Wie steht es mit den juristischen Personen?

Zu dieser Frage ist generell zu bemerken, daß das technische Verfahren erheblich kompliziert würde, wenn man die juristischen Personen in die Psteuer miteinbeziehen würde. Immerhin kommen die Kapitalgesellschaften mit den sog. „Ausgleichbeiträgen" ebenfalls in die Steuer.

Gegen die Einbeziehung der juristischen Personen spricht auch folgende Tatsache:[8]

Tabelle 24

Kantone	Steuerbares Einkommen 1944 für		Nat. Personen in % des Total
	natürliche Personen	nat. und jur. Personen	
Zürich	1 412 325	1 529 663	92,3
Basel-Stadt	451 881	485 118	93,1
Basel-Land	158 823	169 675	93,5
Genf	420 637	441 088	95,3

Aus dieser Tabelle geht hervor, daß die natürlichen Personen über 90% des steuerbaren Einkommens besitzen. Beim

[8] Stat. Jahrbuch 1945. Zahlen in 1000 Fr.

steuerbaren Vermögen ist das Verhältnis nicht so ausgeprägt. Es erscheint deshalb angezeigt, daß die juristischen Personen besser durch eine Vermögenssteuer zu erfassen sind, wie dies folgende Tabelle beweist:[9]

Tabelle 25

Kantone	Steuerbares Vermögen 1944 für		Nat. Personen in % des Total
	natürliche Personen	nat. und jur. Personen	
Zürich	5 341 518	7 241 665	72,8
Basel-Stadt	1 510 811	2 467 970	61,2
Basel-Land	593 794	829 934	71,5
Genf	1 554 845	2 381 622	65,2

Weil die juristischen Personen über einen erheblichen Prozentsatz des steuerbaren Vermögens verfügen, wird es ratsamer sein, bei der noch zu besprechenden Depressionssteuer ihrer zu gedenken. Ueberdies wird man noch bedenken müssen, daß die zentrale und kommunale Steuergewalt zufolge der Nichteinbeziehung in die Psteuer den juristischen Personen vermehrte Aufmerksamkeit schenken könnte.

Ein weiterer Einwand. Das Kapitaleinkommen wird durch die Psteuer nicht erfaßt? Widerspricht dies nicht der Steuergerechtigkeit?

Wir hatten an anderer Stelle Gelegenheit, die z. T. unerträglichen Disparitäten in der Belastung des fundierten und des unfundierten Einkommens aufzuzeigen. Sollen diese Unterschiede noch verschärft werden? Auf jeden Fall in der sog. Hochkonjunktur nicht. In dieser Zeit bieten die hohen Vermögenssteuern Anlaß zu vermehrter Investition. Man wird daher die Kapitaleinkommen in der Erholungs- und Aufschwungphase möglichst schonen, damit sie in den Depressionszeiten desto wirksamer erfaßt werden können. Dies soll denn auch, wie noch zu besprechen sein wird, durch die Depressions-Steuer geschehen.

Die obigen Ausführungen geben Anlaß zu einigen ergänzenden prinzipiellen Bemerkungen. Man ist es gewohnt (und die Steuerstatistik handelt darnach), die Steuerbelastung kurzfristig gegenüberzustellen. Die Variabilität der Steuern, Steuersätze und Steuersysteme wird — wenn sie eines Tages Wirklichkeit werden sollte —, keine kurzfristigen Vergleiche mehr zulassen. Aufgabe der Steuerpolitik ist es, dafür zu sorgen, daß *innerhalb eines Konjunkturzyklus'*

[9] Ebenda. Zahlen in 1000 Fr.

die Steuerbelastung durch die direkten und indirekten Steuern das fundierte und das unfundierte Einkommen in einem Maße treffen, welches vom steuer-ethischen Gesichtspunkt aus vertreten werden kann.

Man geht nicht fehl, wenn man im vorneherein die kritischen Einwände der Landwirtschaft einkalkuliert. Das Hauptargument wird lauten: Warum muß die Landwirtschaft die Finanzierung (bzw. Tilgung) der Krisenbekämpfungsmaßnahmen sichern helfen, wo doch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die offenbar den größten Teil der Gelder beanspruchen, nicht ihr zugute kommen?

Aus der Wehrsteuerstatistik (III. Periode) kann entnommen werden, daß die Landwirtschaft lediglich 10,76% des steuerpflichtigen Einkommens besitzt, während ihr Anteil an der Bevölkerung ca. 20% ausmacht. Man wird nicht fehl gehen, wenn man einen Teil dieser Diskrepanz dem „Bauernfranken" zuschiebt. Wie dem auch sei, der Steuertarif der Psteuer zieht die Landwirtschaft in den Kreis der selbständig Erwerbenden ein, m. a. W. eine mildere Progression gelangt zur Anwendung. Endlich ist noch zu bedenken, daß zufolge der Interdependenz aller wirtschaftlichen Handlungen auch die Landwirtschaft von den Vollbeschäftigungsmaßnahmen direkt oder indirekt profitiert.

Abschließend ist zu bemerken, daß die Psteuer nur im Zusammenhang mit dem, was im folgenden „Depressions-Steuer" genannt wird, gesehen werden darf. Immerhin kann bereits jetzt schon gesagt werden, daß die Psteuer offenbar jener Lösung Jöhrs entspricht, von der er fordert, daß in „der Deflationsperiode auf die *Tilgung* wie auf die Erhebung jener *Steuern,* die nur der Tilgung gedient hätten",[10] *verzichtet* wird. „Durch die Weglassung des ganzen Kreislaufes der Tilgung wird jene Konstellation beseitigt, die zu einem Ueberschuß der Ersparnisse über die Investition führt".[11] Daß die Psteuer dieser Anforderung gewachsen ist, braucht nicht wiederholt zu werden. Wenn dem aber so ist, dann bildet die Psteuer nicht nur die finanzwirtschaftliche Voraussetzung für die Vollbeschäftigung. Sie ist gleichzeitig das, was im theoretischen Teil folgendermaßen umschrieben wurde: Die Steuer ist indirekte Vollbeschäftigungsmaßnahme!

2. Die Depressionssteuer

a) Darstellung. Die Depressions-Steuer (abgekürzt „D-steuer") ist eine direkte Vermögenssteuer, die in der De-

[10] Jöhr, a. a. O. S. 163.
[11] Ebenda.

pressionsperiode durch den Bund in Form der ganzen oder teilweisen Sistierung der Rückerstattungen aus der Verrechnungssteuer erhoben würde.

Wie funktioniert die Dsteuer? Um diese Frage zu beantworten, sei kurz die Verrechnungssteuer beschrieben. Die Verrechnungssteuer wird mit 25% des Rohertrages gewisser mobiler Vermögenswerte an der Quelle abgezogen. Wurden die betreffenden Vermögenswerte durch das Steuersubjekt ordentlicherweise versteuert, dann erhält es die 25% wieder zurück. Bei den juristischen Personen erfolgt die Rückerstattung durch den Bund. Bei den natürlichen Personen erfolgt die Rückerstattung in Form der Steuergutschrift, d. h. die Verrechnungssteuer wird am Steuerbetrag der laufenden kantonalen und kommunalen Steuern abgezogen, bzw. wenn Ueberschüsse entstehen, in bar zurückerstattet. Der Kanton seinerseits erhält die verrechneten Steuerbeträge durch den Bund rückvergütet.

Die Dsteuer will an diesem System in der Erholungs- und Aufschwungsphase nichts ändern. In dieser Zeit wird die Verrechnungssteuer wie bis anhin erhoben und rückerstattet. Es entstehen also keine zusätzlichen Steuerlasten für den ehrlichen Steuerzahler.

In der Rückschlags- und Depressionsphase ändert sich die Situation. Jetzt könnte in die Verrechnungssteuer das eingebaut werden, was „Depressions-Steuer" genannt worden ist, d. h. *es könnte eine zusätzliche Vermögenssteuer dadurch erhoben werden, daß die Rückerstattungen*[12] *aus der Verrechnungssteuer nur noch unter ganz speziellen Bedingungen erfolgen würden.* Diese Bedingungen wären:

---

[12] Es sei darauf aufmerksam gemacht, daß die Dsteuer mit dem Verrechnungssteuer-Projekt, welches von der Schweizerischen Konservativen Volkspartei (vergl. Eingabe an das Eidg. Finanzdepartement vom 9. April 1947) und der Eingabe des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, des Schweizerischen Gewerbeverbandes und der Schweizerischen Bankiervereinigung (Eingabe vom 21. Juli 1947 an das Eidg. Finanzdepartement) gefordert wird, nicht identisch ist.

„Der Bund soll darnach von der Einführung einer eigenen direkten Steuer absehen, dafür aber von der Verpflichtung befreit werden, die Kantone aus dem Ertrag der Verrechnungssteuer für diejenigen Verrechnungssteuerbeträge zu entschädigen, welche natürlichen Personen an der Quelle abgezogen worden sind und mit den kantonalen direkten Steuern verrechnet werden können. Im Endeffekt handelt es sich darum, daß jeder Kanton in Form des Verzichts auf einen ihm gegenüber dem Bund gegenwärtig zustehenden Anspruch eine Kontingentleistung erbringen soll in der Höhe des Betrages der von den steuerpflichtigen natürlichen Personen des Kantons zur Verrechnung angemeldeten Verrechnungssteuerbeträge. Das Total dieser Kantonsleistungen betrüge pro Jahr rund 100 Millionen Franken" (vergl. Botschaft S. 139).

1. Nichterreichung einer bestimmten Vermögens- (bzw. Vermögensertrags-)Grenze; und

2. Ausführung zusätzlicher privater Investitionen.

ad. 1. Bei den *juristischen* Personen dürfte die Dsteuer-Freigrenze bei einem Vermögen von 15,000.— liegen, wenn folgende Steuersätze zur Anwendung gelangen würden:

Tabelle 26

Total der Verrechnungssteuer in Fr.	Dsteuer in % der Verrechnungssteuer	Dsteuer in Fr.
175.—	50%	87.50
.	.	.
.	.	.
500.—	80%	400.—
.	.	.
.	.	.
900.—	100%	900.—

Was für eine Belastung ein solcher Tarif bringen würde, zeigt die Tabelle:

Tabelle 27

Vermögen in Fr.	Ertrag 4%	25% Verr.steuer	Dsteuer in %	Dsteuer in Fr.	Dsteuer in % d. Vermögens
17 500	700.—	175.—	50%	87.50	0,5%
50 000	2000.—	500.—	80%	400.—	0,8%
90 000	3600.—	900.—	100%	900.—	1,0%

Legt man der Steuerberechnung einen Vermögensertrag von 3% zu Grunde, dann ändert sich das Bild:

Tabelle 28

Vermögen in Fr.	Ertrag 3%	25% Verr.steuer	Dsteuer in %	Dsteuer in Fr.	Dsteuer in % d. Vermögens
23 300	700.—	175.—	50%	87.50	0,38%
66 600	2000.—	500.—	80%	400.—	0,60%
120 000	3600.—	900.—	100%	900.—	0,75%

Diese Tabelle läßt den Schluß zu, daß, wenn die Verrechnungssteuer bzw. ihr Ertrag zur Bemessungsgrundlage der Dsteuer genommen wird, die sinkenden Erträge sich dann in einem Rückgang der Dsteuer auswirken. Der Rückgang ist einmal *relativ* (wie die letzte Kolonne der Tabellen zeigen) und dann aber auch *absolut,* indem die Freigrenze bei sinkenden Erträgen steigt (im obigen Beispiel von Fr. 17,500.— auf Fr. 23,300.—). Die Dsteuer wirkt also in der Weise: Je höher der Ertrag, desto höher die Steuer (absolut und relativ).

Da die Dsteuer für juristische Personen durch den Bund erhoben (bzw. rückvergütet) würde, so fallen ihm die Erträge aus dieser zusätzlichen Steuer zu. Anders bei den *natürlichen* Personen. Wie noch an anderer Stelle auszuführen sein wird, fiele die Dsteuer in der Depression unter ganz bestimmten Bedingungen an die *Kantone*. In diesem Falle wäre es vorteilhaft, wenn die Höhe des steuerbaren Einkommens (bzw. Vermögens) darüber entscheiden würde, ob und wieviel in der Depression zurückerstattet werden kann. Da die kantonalen Steuereinschätzungen stark voneinander abweichen, so kann dies nicht in Erwägung gezogen werden. Auch den Kantonen wird keine andere Möglichkeit offen bleiben, als den Verrechnungssteuerbetrag zur Bemessungsgrundlage zu nehmen, wobei sich eine etwas mildere Steuerprogression durchaus rechtfertigen würde.

ad. 2. Ob in der Depression die Verrechnungssteuer zurückerstattet wird, hängt, wie wir gesehen haben, einmal von der Höhe der Verrechnungssteuer ab. Es bestünde aber auch die Möglichkeit, die Dsteuer „modifiziert" zu erheben, d. h. sämtliche erwünschten zusätzlichen Privat-Investitionen können von der Dsteuer abgezogen werden. In diesem Falle würde also die Verrechnungssteuer in dem Maße zurückbezahlt, als private Investitionen erfolgen.

Eine solche Handhabung der Dsteuer hätte für den Staat den Vorteil, daß zufolge der zusätzlichen privaten Investitionen sein Engagement vermindert würde. Werden die zusätzlichen privaten Investitionen nicht durchgeführt, dann stehen dem Staat entsprechend mehr Mittel zur Verfügung, die er für Arbeitsbeschaffungszwecke verwenden könnte.

Ungefähre Schätzungen zu geben über die Höhe der Einnahmen aus der Dsteuer, ist sehr schwierig. Und zwar aus folgenden Gründen: es ist z. Zt. unbekannt, wie sich die Vermögenserträge in Zukunft gestalten werden. Ferner ist nicht bekannt, wie sich die Freigrenzen auswirken und wieviel Unternehmer und Private von der Möglichkeit der „modifizierten" Besteuerung Gebrauch machen. Nimmt man an, daß die Verrechnungssteuer der natürlichen Personen 100 Millionen

Franken beträgt, dann hätten die Kantone folgende Mehreinnahmen zu verzeichnen:[13]

Tabelle 29

Kantone	Dsteuer bei 100 Millionen Verrechnungssteuer-Ertrag (in Millionen Franken)	Zahl der Industriearbeiter in % des Totals 1)
Zürich	24,912	18
Bern	15,061	15
Luzern	3,200	3
Uri	248	0,5
Schwyz	856	1
Obwalden	175	0,2
Nidwalden	399	—
Glarus	1,480	1,5
Zug	1,451	1
Freiburg	1,273	1,3
Solothurn	3,026	8
Basel-Stadt	7,215	5
Basel-Land	2,023	3
Schaffhausen	1,451	2
Appenzell A. Rh.	846	1
Appenzell I. Rh.	105	—
St. Gallen	6,290	8
Graubünden	1,905	1
Aargau	5,994	9
Thurgau	3,934	4
Tessin	1,643	3
Waadt	7,953	5
Wallis	750	1,5
Neuenburg	2,788	4
Genf	2,289	4
	100,000	100,0

1) Die Sätze wurden auf- oder abgerundet.

Setzt man die Zahl der Industriearbeiter gleich der potenziellen Arbeitslosigkeit, so ergibt sich, daß jene Kantone, die über ein großes Dsteuer-Kontingent verfügen, auch gleichzeitig über das größte Kontingent zusätzlich zu beschäftigender Arbeiter verfügen.

b) Kritik. Der gewichtigste Einwand gegen die Dsteuer ist wohl der, daß die Verrechnungssteuer eine *Defraudantensteuer* ist; wird für den ehrlichen Steuerzahler die Verrech-

[13] Vergl. Botschaft S. 142/143. Während in der Botschaft die voraussichtlichen Kontingente der Kantone an den Bund dargestellt sind (hervorgerufen durch den Abtausch bei der Verrechnungssteuer), sind es in unserer Darstellung die Kontingente des Bundes (hervorgerufen durch die Sistierung des Verrechnungssteueranspruches) an die Kantone.

nungssteuer in der Depression gestrichen, so ist der, der hinterzieht (und also bereits auf die Rückerstattung verzichten muß) im Vorteil.

Dieser Einwand ist richtig — doch er besagt nicht viel. Die Dsteuer ist eine *zusätzliche* Steuer. Ob diese zusätzliche Steuer nun via Verrechnungssteuer erfolgt oder sonstwie — immer ist der, der hinterzieht, im Vorteil. Damit nicht hinterzogen wird, spielt es keine Rolle, ob eine zusätzliche Vermögenssteuer so oder so erhoben wird. Damit das Steuersubjekt sein Vermögen ehrlich versteuert, ist die *Höhe* des Steuersatzes maßgebend. Eine Defraudation ist immer dann „lohnend", wenn die Steuern des Kantons, der Gemeinden und des Bundes[14] den Satz von 25% übersteigen. Bei einem Vermögen von Fr. 100,000.— und einem Ertrag von 3% ist es bereits in folgenden Kantonen „rentabel", zu hinterziehen:[15]

Tabelle 30

Kantonshauptorte	Kantons- und Gemeindesteuern	Bundessteuern[16]
Appenzell	44,3%	2,7%
Fribourg	36,0%	2,7%
Chur	33,1%	2,7%
Schaffhausen	32,9%	2,7%
Stans	32,8%	2,7%
Glarus	31,8%	2,7%
Sion	29,9%	2,7%
Neuchâtel	29,3%	2,7%
Sarnen	28,5%	2,7%
Herisau	26,4%	2,7%
Bellinzona	24,8%	2,7%
Luzern	24,7%	2,7%
Altdorf	23,7%	2,7%

Bereits bei einem Vermögen (Ertrag 3%) von Fr. 300,000.— ist es nur noch in den Kantonen Thurgau, Genf, Zürich, Aargau und Basel-Stadt „vorteilhafter", wenn nicht hinterzogen wird. Ab einem Vermögen von Fr. 500,000.— übersteigen in allen Kantonshauptorten die direkten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern den Verrechnungssteuersatz von 25%.

---

[14] Es handelt sich hier nur um die direkten Steuern.

[15] Vergl. hiezu „Steuerbelastung in der Schweiz 1947". Stat. Quellenwerk der Schweiz, Heft 137. Bern 1948.

[16] Im Jahre 1947 war eine Rate des Wehropfers fällig. Wir haben diese Rate in die Steuerbelastung nicht einbezogen, dagegen wurde die Belastung durch die Wehrsteuer (inkl. Wehrsteuer auf dem Vermögen) eingerechnet.

Angesichts dieser Tatsache wäre es wünschenswert, wenn der Verrechnungssteuersatz *erhöht* würde. Dadurch würde nicht nur ein vermehrter Antrieb zur Steuerehrlichkeit geschaffen, sondern auch die Möglichkeiten der Dsteuer wären besser. Bei einem Verrechnungssteuersatz von 40% könnten nicht nur beinahe alle hinterzogenen mobilen Vermögenswerte in die Steuer genommen werden; es ließe sich auch eine Progression schaffen, die derjenigen der zusätzlichen Wehrsteuer auf dem Vermögen ziemlich nahe käme.

Das Hauptargument gegen die Erhöhung der Verrechnungssteuer lautet: Wenn die Verrechnungssteuer erhöht wird, dann fließt das ausländische Kapital ab. Eine solche Argumentation besteht dann zu Recht, wenn der ausländische Kapitalbesitzer auf einen hohen Vermögensertrag erpicht ist. In Zeiten der politischen Unsicherheit, der Geldentwertung und rigorosen Steuern vom Vermögen (Kapitalabgaben!) begnügt sich der ausländische Kapitalist in der Regel damit, wenn er die Substanz retten kann. Eine Verrechnungssteuer von z. B. 40% greift aber die Substanz in keiner Weise an.

Hinzu kommt noch die Erwägung, daß unter Umständen ein Kapitalzufluß volkswirtschaftlich gar nicht wünschenswert ist. Es wäre deshalb zu prüfen, ob nicht ein *variabler* Verrechnungssteuersatz der schweizerischen Wirtschaftspolitik gute Dienste leisten könnte.

Gegen die Erhöhung der Verrechnungssteuer dürfte auch sprechen, daß die Verrechnungssteuerbeträge für längere Zeit zinslos beim Bund „angelegt" sind. Es entstehen so Zinsverluste für die private Wirtschaft. Wird die Verrechnungssteuerquittung gemäß Vorschlag der Schweizerischen Konservativen Volkspartei geschaffen, dann fällt dieses Argument dahin. Mit dieser Quittung wäre es möglich, die Verrechnungssteuerbeträge sofort bei der Steuerverwaltung einzukassieren.

Ein weiterer Einwand. Ist die Verrechnungssteuer (und damit die Dsteuer) wirtschaftlich? Nein. Schon seit Jahren macht sich die private Wirtschaft ein Vergnügen daraus, die Umständlichkeit und die „Unrentabilität" der Verrechnungssteuer bloßzulegen. Man vergißt aber, daß es sich bei dieser Steuer um eine Defraudantensteuer handelt. Alternativ-Steuern sind noch nie „wirtschaftlich" gewesen, wenn man Aufwand und Ertrag miteinander mißt. Dies besagt aber noch nichts über ihre bedeutungsvolle Funktion im Rahmen eines Steuersystems. Würde nun die Dsteuer in die Verrechnungssteuer eingebaut, dann würde sich keine wesentliche Komplizierung des Verfahrens ergeben, da die Dsteuer einerseits nur in der Depression erhoben würde und andererseits die Prüfungsarbeiten bei der „modifizierten" Dsteuer weitgehend durch die Sistierung (und damit durch den Ausfall von Rücker-

stattungsanträgen) wettgemacht würde. Man kann noch einen Schritt weitergehen und sagen, daß die Dsteuer die Wirtschaftlichkeit der Verrechnungssteuer bedeutend erhöhen würde, indem mit einem vorhandenen Beamtenapparat ganz namhafte Mehrerträge hereingebracht werden könnten.

Eine weitere Frage. Wann soll die Dsteuer erhoben werden? Die Antwort ist einfach. Sobald durch den Bund Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angeordnet werden, könnte die Dsteuer in Kraft treten. Sie ersetzt dann die Psteuer.

Gegen die „modifizierte" Dsteuer läßt sich der Einwand vorbringen, ob die vorgesehenen Steuersätze wirklich einen Anreiz zu vermehrter Investition geben. Dies zu beurteilen, ist sehr schwierig, da die Belastung des Vermögens durch *alle* Steuern in Erwägung gezogen werden muß. Ferner muß noch beurteilt werden, was für eine Funktion der zusätzlichen Vermögenssteuer zufällt. Muß diese Steuer das Vermögen oder lediglich den Vermögensertrag schmälern? Jede Steuer wird in der Regel aus dem laufenden Einkommen gezahlt. Greift die Steuer das Vermögen an, so wird man untersuchen müssen, *was für ein Vermögen* angezehrt wird. „Es leuchtet ein, daß eine Besteuerung des Produktionsvermögens keine zweckmäßige Methode der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist. Dagegen ist es wohl möglich, die Arbeitslosigkeit zu verringern, falls die Steuer aus dem Schatzvermögen (gehortetes Geld!) bezahlt wird."[17]

Soweit die Dsteuer das Produktionsvermögen erfaßt, darf keine Steuer vom Vermögen erfolgen. Da die Dsteuer keine zweckmäßige Steuer ist, um das Schatzvermögen zu erfassen,[18] wird es ratsamer sein, lediglich die Vermögens*erträge* dieser Steuer zu unterwerfen.

Es werden aber nicht alle Vermögenserträge erfaßt. Lediglich das *bewegliche* Erwerbsvermögen (m. a. W. das Kapital) untersteht dieser zusätzlichen Steuer. Hieraus ergibt sich, daß die Möglichkeit zur Anregung der privaten Investition nicht überschätzt werden darf. Wichtiger ist die finanzwirtschaftliche und steuerpolitische Funktion der Dsteuer.

Abschließend sei noch eine letzte kritische Bemerkung vorgebracht. Wenn es Aufgabe der Dsteuer ist, eine zusätzliche Belastung des Erwerbsvermögens herbeizuführen, dann fällt es auf, daß eine große Kategorie von Vermögenswerten

---

[17] Pechota, a. a. O. S. 21.

[18] Eine wirksame Anleihenspolitik ist ein nützlicheres Mittel, um die privaten Horte aufzulösen. Wie De Viti de Marco nachgewiesen hat, sind die Anleihen den Steuern vom Vermögen vorzuziehen. Seine theoretischen Ueberlegungen sind unanfechtbar. In der Praxis ist aber mit verschiedenen Schwierigkeiten zu rechnen. (Vergl. Grundlehren der Finanzwirtschaft. Tübingen 1932. S. 148 ff.)

der Dsteuer (bzw. der Verrechnungssteuer) nicht unterstehen: Die Hypotheken.

Siegrist[19] schätzt den Hypothekenbestand wie folgt:

Betrag des Hypothekenbesitzes, der durch die Wehropferstatistik erfaßt ist	8,0 Mrd. Fr.
Betrag des Hypothekenbesitzes, der durch die Wehropferstatistik nicht erfaßt ist . . .	7,2 Mrd. Fr.
Total	15,2 Mrd. Fr.

Von diesen 15,2 Mrd. sind 8,4 Mrd. als Schulden gemeldet worden, 6,8 Mrd. dürften auf die nicht wehropferpflichtigen Grundbesitzer entfallen. Nach einer Analyse des Hypothekenbesitzes kommt Siegrist zum Ergebnis, daß der Hypothekenmarkt von den juristischen Personen, insbesondere von den Banken, beherrscht wird.

Auf Grund dieser Tatsache wäre es unzweckmäßig, die Hypotheken in die Dsteuer einzubeziehen, befinden sich doch allein im Besitz der Kantonalbanken Hypotheken im Werte von 4,3 Mrd. Franken.[20] Da die Kantonalbanken keine Steuern zahlen, wohl aber große Gewinnablieferungen an die Kantone leisten, so ist hier bereits für eine Art von Dsteuer gesorgt.

Aus dem Zusammenspiel von Psteuer und Dsteuer entsteht, wie bereits eingangs in diesem Kapitel erwähnt,

3. Die Konjunkturausgleichssteuer

Die Aufgabe der Konjunkturausgleichsteuer ist in finanzwirtschaftlicher Hinsicht wie folgt umschrieben worden:

1. Tilgung der ordentlichen Bundesschuld;
2. Tilgung der außerordentlichen Budgetdefizite zufolge Krisenbekämpfungs- und -verhütungsmaßnahmen.

Wie man sich diese Aufgabe vorzustellen hat, sei an einem Schema aufgezeigt (Tabelle 31).

Es sei ausdrücklich davor gewarnt, aus dem vorliegenden Schema mehr entnehmen zu wollen, als man einem Schema entnehmen kann. Es ist selbstverständlich, daß der Konjunkturverlauf sich nicht in gleichmäßigen und gleichhohen Wellen entwickelt. Auf was es hier ankommt, ist folgendes: Am Ende der Depression steht fest, wie groß die Budgetdefizite sind. Zu diesen Defiziten sind die Tilgungsquoten der ordentlichen Bundesschuld hinzuzurechnen, da eine echte Schuldentilgung in der Depression kaum möglich sein wird. Von

[19] A. a. O. S. 122 ff.
[20] Vergl. Wehropferstatistik 1940.

Tabelle 31

In Millionen Franken

Jahr	Konjunkturverlauf	Außerord. Aufwendungen Tilgung der		Konjunkturausgleichsteuer	
		o/Schulden	Budgetdef.	Dsteuer	Psteuer
a	Rückschlag	40	350	30	
b	Rückschlag	40	400	30	
c	Depression	40	350	30	
d	Depression	40	250	30	
e	Erholung	40			350
f	Erholung	40			400
g	Aufschwung	40			400
h	Aufschwung	40			400
		320	1350	120	1550
Ende der Konjunkturperiode		1670	=	1670	

dieser Summe ist die Dsteuer abzuziehen. Im vorliegenden Schema wurde lediglich die Dsteuer der juristischen Personen eingesetzt, also jene Steuer, die dem Bund zufällt.

Auf Grund der so errechneten Summe (320 + 1350 ./. 120 = 1550) läßt sich die Quote der Psteuer errechnen. Ist es so, daß eine kurze und für den Fiskus weniger „folgenschwere" Depression die Wirtschaft heimsuchte, dann wird die Tilgungsquote entsprechend kleiner ausfallen. Da nicht genau festgelegt werden kann, wie lange der Aufschwung beträgt, so ist es ratsam, pessimistisch zu sein, d. h. eine möglichst kurze Frist zur Grundlage zu nehmen. Sollte dann — entgegen den Erwartungen — die „Hochkonjunktur" länger dauern, dann können die überschüssigen Mittel entweder zu verstärkter Schuldentilgung verwendet oder in einen Krisenfonds gesteckt werden. Die so gehorteten Gelder werden dann die Wirtschaft in der nächsten Konjunkturperiode umso weniger belasten.

Damit der Bund die Möglichkeit hat, die Psteuer im oben erwähnten Sinne zu handhaben, ist es unerläßlich, daß die Zuschläge zur AHV-Prämie innerhalb bestimmter Grenzen variabel sind. Immerhin sind sie nach oben abzugrenzen. Die oberste Grenze dürfte 150% sein, was einem jährlichen Ertrag von ca. 600 Millionen Franken gleichkäme.

Das vorliegende Schema hat aber noch etwas verständlich zu machen. Sollte dem Bund die Konjunkturausgleichsteuer übergeben werden, dann besteht die Möglichkeit, daß der Bund die *orthodoxe Budgetpolitik* beibehalten kann. Würde

man — gemäß dem Vorschlag der Experten[21] — eine außerordentliche Rechnung aussondern, dann könnte für die ordentliche Rechnung der jährliche Budgetausgleich durchgeführt werden. Es geht aber auch ohne Aussonderung der außerordentlichen Rechnung, indem die „außerordentlichen Aufwendungen" (wie sie im Schema genannt werden) in der Depression das Budget defizitär machen. Im Aufschwung wird dann die Konjunkturausgleichsteuer jene Budgetüberschüsse einbringen, die den vollen Ausgleich der Defizite schaffen. Das Budgetgleichgewicht innerhalb einer Konjunkturperiode ist also auf jeden Fall gesichert.

Die Konjunkturausgleichsteuer erfüllt aber auch eine wirtschaftspolitische Mission. Mittels der Psteuer kann die Aufbringung der Tilgungsquoten in die Zeit guten Geschäftsganges verlegt werden. Steuererhöhung oder Einführung neuer Steuern könnten (mit Ausnahme der investitionsfördernden Dsteuer) ausfallen.

Zum Schlusse sei noch darauf aufmerksam gemacht, daß sich die Konjunkturausgleichsteuer ohne große Schwierigkeiten ins bereits bestehende Steuersystem des Bundes einbauen ließe, ohne die Steuersysteme der Kantone und Gemeinden zu tangieren und ohne der Privatwirtschaft allzugroße Komplikationen bei der Erfüllung ihrer Steuerpflicht zu bringen.

§ 14. Die Steuerpolitik der Kantone

Die Frage, ob die Kantone willens und in der Lage sind, eine der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik konforme Steuerpolitik durchzuführen, hat schon zu wiederholten Malen Zweifel erregt. Gleich zu Beginn können drei Tatsachen angeführt werden, die eine erhebliche Entlastung bringen.

1. Die indirekten Steuern sind im Etat der Kantone so unbedeutend, daß sie keinerlei konjunkturpolitischer Lenkung bedürfen.

2. Die *direkten* Einkommens- und Vermögenssteuern stellen lediglich einen runden Drittel des Gesamtfiskalaufkommens der Kantone. Dieser Drittel betrug 1945 ca. 400 Mill. Franken, ein Betrag, der ungefähr den Einnahmen aus der Umsatzsteuer entspricht. Eine konjunkturpolitisch falsche Steuerpolitik der Kantone bleibt auf ca. $^1/_5$ sämtlicher Steuerleistungen beschränkt und könnte gegebenenfalls durch eine entsprechende Steuerpolitik des Bundes überkompensiert werden. Dies allerdings nur um den Preis massiver Budgetdefizite.

---

[21] Expertenbericht S. 27.

3. Vergleicht man die Steuersysteme mit dem Grad ihrer Krisenanfälligkeit, so ergeben sich interessante Zusammenhänge, wie dies Tabelle 32 zeigt.

Man mag über die schulmeisterliche „Notenerteilung" lächeln. Anhand der angeführten Uebersicht lassen sich doch einige Erkenntnisse ableiten. Wenn den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Appenzell I. Rh. und Graubünden das Prädikat „sehr gut" erteilt wurde, so besagt das, daß zufolge der hohen Krisenfestigkeit eine konjunkturpolitisch orientierte Steuerpolitik an Interesse verliert. Hinzu kommt noch die Erwägung, daß eine orthodoxe Budgetpolitik (infolge der Vorherrschaft der direkten *Vermögenssteuern)* sich in der Depression vorteilhaft auswirkt. Mit Fug und Recht können deshalb diese Kantone außerhalb unserer Betrachtungen stehen.

Aus den nämlichen Gründen ist den Kantonen Uri, Schwyz, Glarus, Tessin, Waadt und Wallis „gut" erteilt worden. Auch hier ist entweder die Krisenanfälligkeit sehr gering und / oder das Steuersystem läßt eine liberale Steuerpolitik zu. Auch diese Kantone können wir außerhalb des Gesichtskreises belassen, wobei es allerdings wünschenswert wäre, wenn die Kantone Uri und Schwyz ihre Krisenfestigkeit nicht durch erhöhte direkte Einkommenssteuern in der Depression gefährden würden.

Die besondere Beachtung erfordern die übrigen Kantone. Während einer Depression stände ganz besonders den Kantonen Zürich, Solothurn, Basel-Stadt und Genf eine orthodoxe Finanz- und Steuerpolitik schlecht an. Hier nun gilt es, einen Weg zu suchen, damit eine konjunkturpolitisch falsche Steuerpolitik unterbleibt. Und dies unter Wahrung ihrer Hoheitsrechte.

Geht man von der Annahme aus, daß diese Kantone aus eigenem Antrieb nicht in der Lage sind, eine konjunkturorientierte Steuerpolitik durchzuführen, dann wird es Aufgabe des Bundes sein, hier einzugreifen. Er kann dies auf zweifache Art und Weise tun.

1. Die Subventionen. Gemäß der Botschaft des Bundesrates werden die gesetzlichen Anteile an Steuern und Subventionen an die Kantone empfindlich gekürzt werden. Durch diese Maßnahme dürften die Bundesgelder noch begehrter werden, als sie es bereits bis anhin waren. Sollte der Bund in den Jahren der Depression für kantonale Bauvorhaben Subventionen aussetzen, dann wird er es nicht unterlassen, diese Subventionen nur unter einer Hauptbedingung abzugeben: Die durch die Bundessubventionen ausgelösten kantonalen Bauvorhaben dürfen *nicht* restriktiv finanziert werden. Dadurch werden die Kantone gezwungen, ihre Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mittels Horten, Anleihen oder Krediten zu finanzieren.

Tabelle 32

Kantone	Krisenanfälligkeit[1]	Steuersystem[2]	Wertung[3]
Zürich	1	1	sehr schlecht
Bern	3	1	mittel
Luzern	3	1	mittel
Uri	4	1	gut
Schwyz	4	1	gut
Obwalden	4	2	sehr gut
Nidwalden	4	3	sehr gut
Glarus	3	3	gut
Zug	3	1	mittel
Freiburg	3	4	mittel
Solothurn	2	1	sehr schlecht
Basel-Stadt	1	1	sehr schlecht
Basel-Land	3	1	mittel
Schaffhausen	2	2	schlecht
Appenzell A. Rh.	2	1	sehr schlecht
Appenzell I. Rh.	4	3	sehr gut
St. Gallen	2	1	sehr schlecht
Graubünden	4	3	sehr gut
Aargau	3	1	mittel
Thurgau	3	1	mittel
Tessin	3	3	gut
Waadt	3	3	gut
Wallis	4	4	gut
Neuenburg	2	3	schlecht
Genf	1	1	sehr schlecht

Zu [1]: Die Numerierung erfolgt gemäß Nennung im „Programm der öffentlichen Arbeiten"; wobei

Sehr krisengefährdete Kantone = 1
Krisengefährdete Kantone = 2
Weniger krisenempfindliche Kantone = 3
Krisenfeste Kantone = 4

Zu [2]: Die Numerierung erfolgt gemäß Nennung in „Die Steuern der Schweiz"; wobei

Kantone mit allgemeiner Einkommenssteuer und ergänzender Vermögenssteuer = 1
Kantone mit allgemeiner Vermögenssteuer und beschränkter Einkommenssteuer = 2
Kantone mit allgemeiner Vermögenssteuer und allgemeiner Erwerbssteuer = 3
Kantone mit spezieller Vermögenssteuer und allgemeiner Erwerbssteuer = 4

Zu [3]: Nimmt man an, daß die Kantone auch künftig eine orthodoxe Steuerpolitik betreiben (Steuererhöhungen in der Depression, Steuerermäßigungen in der Prosperität), dann ist diese Politik gemäß den Angaben zu beurteilen. Für die „Notengebung" war folgende Skala maßgebend:

Krisenanfälligkeit	Steuersystem	Wertung
1 oder 2	1 oder 4	= sehr schlecht
1 oder 2	2 oder 3	= schlecht
3	1 oder 4	= mittel
3	2 oder 3	= gut
4	1 oder 4	= gut
4	2 oder 3	= sehr gut

Eine Defizitfinanzierung der kantonalen Krisenbekämpfungsmaßnahmen ist, wie an anderer Stelle bereits ausgeführt wurde, möglich und vorgesehen. Die Nationalbank hat sich in aller Form bereit erklärt, die Arbeitsbeschaffungswechsel der Kantone zu rediskontieren. Da diese Reskriptionen in spätestens 5 Jahren amortisiert werden müssen (also in einem Zeitpunkt, der nach menschlichem Ermessen wieder einen Hochschwung bringen sollte), so werden die Kantone gezwungen, durch Steuererhöhungen beim Konjunkturanstieg Budgetüberschüsse zu erzielen. Auf Grund dieser Ueberschüsse werden die Schuldentilgungen möglich.

Wenn immer möglich, sollen die Budgetüberschüsse nicht offen zutage treten. Aus psychologischen Ueberlegungen heraus sollten die zur Tilgung der kurz- und langfristigen Schulden notwendigen Mittel ins Budget aufgenommen werden. Auf diese Weise wird vermieden, daß die Haushaltüberschüsse Steuerermäßigungen provozieren.

2. *Die Konjunkturausgleichsteuer.* Würde der Bund über diese Steuer verfügen, dann stände ihm ein weiteres Instrument zur Beeinflussung der kantonalen Steuerpolitik offen.

Was die Dsteuer betrifft, so wäre eine Sistierung der Rückerstattungen zugunsten der Kantone nur dann zulässig, wenn die Kantone die Mittel für zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verwenden würden (eigene Bauvorhaben, Subventionierung von Gemeindebauten, Unterstützung privater Bauherren etc.). Da die Dsteuer eine nicht restriktive Mittelbeschaffung ist, so verschafft sie den Kantonen (und vor allem jenen Kantonen, die voraussichtlich über eine große Arbeitslosigkeit klagen) zusätzliche Gelder, ohne daß die kantonseigenen Steuerquellen genutzt werden müssen. (Vergl. Tabelle 29.)

Die gleiche Situation besteht bei der Psteuer. Hier bestände die Möglichkeit, daß die Kantone nach Maßgabe der durch die Vollbeschäftigungsakte erzielten Defizitausgaben Beiträge aus dem Ertrag der Psteuer erhielten. Auf diese Weise würden jene Kantone, die große Arbeits- und Krisenbekämpfungsprogramme realisieren, namhafte Ausgleichbeiträge „herauswirtschaften", die ihnen einerseits für den „entgangenen Gewinn", resultierend aus der wohnörtlichen Besteuerung, eine Entschädigung brächte und andererseits eine Politik der Budgetdefizite erleichtern würde.

Auf Grund dieser Ausführungen läßt sich ableiten, daß der Bund nur in bescheidenem Ausmaß auf die kantonale Finanz- und Steuerpolitik einwirken kann. Immerhin sollte es möglich sein, einerseits durch die Zweckbestimmung der Subsidien und andererseits durch die Bereitstellung neuer Geldmittel die Kantone auf die zentrale Beschäftigungspolitik

auszurichten. Sollten die Kantone nicht in der Lage sein, ihre Steuerpolitik den Erfordernissen der Stunde anzupassen, dann bliebe, wie bereits erwähnt, nur noch der Weg der Ueberkompensation. Die Defizite des Bundes dürften aber in einem solchen Fall Ausmaße annehmen, die der kantonalen Steuerhoheit weit gefährlicher werden könnten, als dies auf Grund der besprochenen Politik des Bundes je möglich wäre.

§ 15. Die Steuerpolitik der Gemeinden

Der Spielraum, den die kommunale Steuerpolitik in den einzelnen Kantonen hat, ist unterschiedlich bemessen. In den weitaus meisten Gemeinden bezieht der kommunale Etat seine Steuereinnahmen aus Anteilen an den direkten Steuern oder als Zuschläge zu den kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern. Die Steuerpolitik der Großzahl der Gemeinden erschöpft sich demnach in der Festlegung des Steueransatzes und der „Erkämpfung" möglichst hoher kantonaler Steueranteile.

Eine konjunkturpolitisch orientierte Steuerpolitik kommt deshalb für die wenigsten Gemeinden in Frage. Dies umso weniger, als — wie schon im ersten Teil erwähnt — auch innerhalb der einzelnen Gemeinden die Steuergewalt wieder aufgespalten ist. Die Bürger oder Mitglieder der Einwohner-, Bürger-, Armen-, Kirchen- und Schulgemeinden sind befugt, innerhalb gewisser Grenzen den Steuersatz selbständig festzulegen.

Bei der Beurteilung der kommunalen Steuerpolitik wird man aber noch andere Faktoren berücksichtigen müssen. Wenn auch (wie dies in den Kantonen Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Graubünden und Wallis der Fall ist), die Gemeinden über eigene Bemessungrundlagen und eigene Steuertarife verfügen würden, so ist im vorneherein die nötige Einsicht in die Zweckmäßigkeit einer nach den Prinzipien der Wirtschaftspolitik ausgerichteten Steuerpolitik nicht zu erwarten. Selbst wenn dies noch der Fall wäre, so dürfte zufolge der Schwierigkeit, ein Budgetdefizit der begrenzten Finanzquellen wegen innerhalb nützlicher Frist zu tilgen, kaum möglich sein.

Diese Feststellungen sollen aber nicht davon abhalten, wenigstens für die großen Gemeinden eine Neuorientierung der Steuerpolitik zu fordern. Dies ist umso notwendiger, als die Gemeinden beinahe gleichviel direkte Einkommens- und Vermögenssteuern beziehen wie die Kantone.

Wenn man bedenkt, daß die Städte, die dem Schweizerischen Städteverband angeschlossen sind, ungefähr die Hälfte sämtlicher kommunalen Steuereinnahmen absorbieren, so ist

damit hinlänglich erklärt, warum diese Gemeinwesen in der Lage sind, ihre Steuerpolitik den neuen Richtsätzen anzupassen. Da die Städte über den notwendigen Kredit verfügen und die entsprechenden Finanzquellen verwalten, so liegt hier eine Defizitpolitik durchaus im Bereich des Möglichen.

Die kommunale Steuerpolitik entzieht sich der Einflußnahme durch den Bund. Lediglich auf dem Wege der Subventionen läßt sich evtl. eine Defizitfinanzierung der zusätzlichen Investitionen erreichen. Auch hier müßten die Subventionen des Bundes unter der Bedingung nicht restriktiver Mittelbeschaffung verabfolgt werden.

Sind die Gemeinden, d. h. vor allem die Städte, nicht willens, eine entsprechende Steuerpolitik zu führen, so werden der Bund und jene Kantone, die auf die orthodoxe Steuerdoktrin verzichten, gezwungen, mittels desto größeren eigenen Budgetdefiziten die restriktive Finanzierung der kommunalen Investitionen auszugleichen. Schalten sich die Gemeinden nicht in die Vollbeschäftigungspolitik ein, dann werden entsprechend höhere Investitionen der übergeordneten Gemeinwesen notwendig werden. In beiden Fällen wäre es volkswirtschaftlich „billiger", wenn der Bund oder die Kantone einen Teil ihrer Lasten den Gemeinwesen überlassen könnten. Doch solche Erwägungen spielen leider bei staatspolitischen Auseinandersetzungen selten eine Rolle.

Schlußbetrachtungen

In knapper Form sind die Probleme der schweizerischen Steuerpolitik im Hinblick auf die Vollbeschäftigung untersucht worden. Wir gelangen zum Ergebnis, daß der Aufbau des schweizerischen Bundesstaates weder für die Steuerpolitik noch für die Beschäftigungspolitik extreme oder „globale" Lösungen zuläßt. Wie in allen gemein-eidgenössischen Belangen, so gelangt man auch hier zur Feststellung, daß eine konstruktive schweizerische Politik nur durch einen Kompromiß enden kann. Man mag das, im Interesse einer ganzheitlichen Lösung der Probleme, bedauern. Die Realität drängt aber zum Ausgleich. Für die Beschäftigungspolitik (vergl. BV Art. 31 ff.) ist der Kompromiß dermaßen zustande gekommen, daß man dem Bund die Verantwortung überband und die Kantone zu tunlichster Mitarbeit aufforderte.

In der Steuerpolitik wird gegenwärtig um eine neue Formel für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gerungen. In der vorliegenden Arbeit wurde versucht, eine Lösung zu finden, die beiden Standpunkten möglichst weit entgegenkommt. Die neuen Kompetenzen, die für den Bund gefordert wurden, scheinen aber das *Minimum* dessen zu sein, was die zentrale Steuergewalt — unter Hinweis auf ihre Aufgaben gemäß Art. 31 BV — für sich beanspruchen darf. Es wäre tief zu bedauern, wenn diese minimalen Forderungen (nicht der Art, sondern vielmehr dem Umfang nach) von den Ständen überhört würden, besteht doch die Gefahr, daß kommende Ereignisse den Kantonen weit größere Konzessionen abtrotzen könnten, als dies bei einer rechtzeitigen und weitblickenden Neuordnung der Steuerwirtschaft des Bundes nötig wäre.

Literaturverzeichnis

Abegg Hans, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen. Diss. Zürich 1948.

Amonn Alfred, Grundsätze der Finanzwissenschaft. I. Teil. Bern 1947.

Bieri Hermann Gottlieb, Die neuen Konjunkturtheorien von Keynes, Hawtrey und Ohlin in kritisch vergleichender Betrachtung. Diss. Zch. 1944.

Böhi Hans, Volkswirtschaftliche Voraussetzungen erfolgreicher Arbeitsbeschaffung. Bd. 2 der Untersuchungen des Inst. für Wirtschaftsforschung. Bern 1945.

Böhler Eugen, Die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung. Schriftenreihe zur Frage der Arbeitsbeschaffung Nr. 7. Zürich 1944.

Derselbe, Vollbeschäftigung und Wirtschaftssystem. Vortrag. Veröffentlicht in der Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. Nr. 4. Bern 1944.

Blumenstein E., Schweizerisches Steuerrecht. 2 Halbbände. Tübingen 1926.

Derselbe, System des Steuerrechts. Zürich 1945.

Burkheiser Karl, Grenzen des Staatskredits. Berlin 1937.

Dütschler Hermann, Ueberlegungen und Vorschläge zur Steuerreform im Dienste einer aktiven Konjunktur- und Sozialpolitik. Zürich 1945.

Eggenschwiler Walter, Mehrkonsum. Diss. Bern 1946.

Escher Hans, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen. Diss. Zürich 1943.

Fromer Leo, Aktuelle Probleme der schweizerischen Steuerpolitik. S. A. aus SHZ. Zürich 1943.

Gerber Hans, Die Belastung der Konsumenten, speziell unterer Einkommensschichten und großer Familien, durch die Warenumsatzsteuer. Diss. Bern 1945.

Gerloff Wilhelm, Die öffentliche Finanzwirtschaft. Frankfurt a. M. 1942.

Jäger Edwin, Der Personennahverkehr der Stadt Zürich. Diss. Zürich 1946.

Jöhr Walter Adolf, Die Nachkriegsdeflation. St. Gallen 1945.

Keller Theo, Schweizerische Steuerpolitik in Krieg und Frieden. St. Gallen 1943.

Keynes John Maynard, Vom Gelde. München und Leipzig 1932.

Derselbe, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und Geldes. München und Leipzig 1936.

Küng Emil, Möglichkeiten der Konjunkturpolitik in der Schweiz. In „Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1947".

La Roche Charles, Die Schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit. Bd. 3 der Untersuchungen des Inst. für Wirtschaftsforschung. Bern 1947.

Mann F. K., Konjunkturausgleich durch die öffentliche Hand? In Festgabe für A. Spiethoff. München 1933.

Marbach Fritz, Vollbeschäftigung, der andere Weg. Bern 1943.

Derselbe, Mehrbeschäftigung durch Mehrkonsum. Vortrag. Veröffentlicht in der Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. Nr. 4. Bern 1944.

Nawiasky Hans, Aufbau und Begriff der Eidgenossenschaft. St. Gallen 1937.

Neumark Fritz, Theorie und Praxis der modernen Einkommenssteuer. Bern 1947.

Nobs Ernst, Probleme der Bundesfinanzreform. Heft 18 der Gewerkschaftlichen Schriften. Zürich 1946.

Pechota Wolfgang, Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung mit besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen des Bundes in den Jahren 1930—1938. Zürich 1938.
Rakowski Janusz, Die „Vollbeschäftigung" im Kreuzfeuer. Bern 1946.
Ruck Erwin, Schweizerisches Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Zürich 1939.
Schäffle A., Die Steuern. Bd. I. Leipzig 1895.
Schanz Georg, Die Steuern der Schweiz. 5 Bände. Stuttgart 1890.
Salin Edgar, Geschichte der Volkswirtschaftslehre. 3. erw. Aufl. Bern 1944.
Derselbe, Besteuerung und Kapitalbildung. Vortrag. In Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jahrgang 1937.
Schneider Salome, Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz. 1925.
Schriften des Aktionskomitees für die Bundesfinanzreform, Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform. Basel 1946.
Siegrist Kurt, Die Kapitalbildung in der Schweiz zwischen den beiden Weltkriegen. Diss. Basel 1948.
Spiethoff A., Artikel „Krisen" im HB der Staatswiss. 4. Aufl. Jena 1925.
Staat, Steuer und Wirtschaft, Sieben Vorträge aus dem 10. Revisorenkurs. 2. Auflage. Zürich 1945.
Timm Herbert, Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik. Rostock 1936.
Vollbeschäftigung, Sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik. Bearbeitet und herausgegeben vom Stat. Institut der Universität Oxford. Bern 1946.
Wolfensberger Karl, Die fiskalische Belastung von Familien unselbständig Erwerbender durch die direkten und indirekten Steuern. Diss. Zürich 1945.
Zweifel Fridolin, Förderung und Lenkung industrieller Produktion durch steuerpolitische Maßnahmen. Diss. Zürich. Bern 1948.

Statistiken, Dokumentationen und Gesetze

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948.

Bundesbeschluß über eine Revision der Wirtschaftsartikel v. 4. 4. 46.

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. 12. 1946.

Das Programm der öffentlichen Arbeiten. Zweiter Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung. Zürich 1944.

Die Steuern der Schweiz. Bearbeitet von der Eidg. Steuerverwaltung. Bd. I. Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen. Basel 1946. Nachtrag Basel 1947. — Bd. II. Ertrags- und Kapitalsteuern juristischer Personen. Basel 1947.

Expertenbericht zur Bundesfinanzreform vom 14. März 1947.

Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten. Beiträge zur Schweizerischen Statistik. Heft 16. Bern 1946.

Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt. (Mit Gutachten von E. Salin.) Basel 1936.

Schweizerisches Volkseinkommen. Beiträge zur Schweizerischen Statistik. Heft 9. Bern 1941.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Jahrgang 1930 ff.

Steuerbelastung in der Schweiz 1947. Statistisches Quellenwerk der Schweiz. Heft 187. Bern 1948.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 7
Einleitung 9

1. Kapitel
Steuerrechtliche Grundlagen 13
§ 1. Die Vielzahl der Steuerhoheiten 14
§ 2. Die verschiedenartigen Steuersysteme 16
§ 3. Die ungleichen Bemessungsgrundlagen 20
§ 4. Die unterschiedlichen Steuermaße 26

2. Kapitel
Theoretische Grundlagen 29
§ 5. Die Politik der Vollbeschäftigung 31
§ 6. Die zyklische Budgetpolitik 35
§ 7. Die der Vollbeschäftigung konforme Steuerpolitik . . 42

3. Kapitel
Schweizerische Steuerpolitik und Vollbeschäftigung 56
A) Vollbeschäftigung und Finanzwirtschaft in der Schweiz . . 56
§ 8. Die Grundlagen der Beschäftigungspolitik 57
§ 9. Die finanzwirtschaftlichen Grundlagen der Vollbeschäftigungspolitik 69

B) Kritik der schweizerischen Steuerpolitik 83
§ 10. Der finanzwirtschaftliche Aspekt 84
§ 11. Der privatwirtschaftliche Aspekt 90
§ 12. Der volkswirtschaftliche Aspekt 94

C) Ein Lösungsversuch 99
§ 13. Die Steuerpolitik des Bundes 100
§ 14. Die Steuerpolitik der Kantone 120
§ 15. Die Steuerpolitik der Gemeinden 124

Schlußbetrachtungen 126
Literaturverzeichnis 127
Statistiken, Dokumentationen und Gesetze 128

Lebenslauf

Willy Gallus Spieß, von Henau (SG), des Wilhelm und der Anna Marie geb. Spieß, wurde am 10. Februar 1924 als Sohn eines Goldschmieds in St. Gallen geboren. Nach Absolvierung der Primarschule besuchte ich die Realschule in Appenzell. Im Herbst 1939 kam ich ans Kollegium Maria Hilf in Schwyz. Im Sommer 1942 erwarb ich die Handelsmatura und besuchte hierauf für zwei Semester die Handels-Hochschule St. Gallen. Dann unterbrach ich die Studien, um mich praktisch zu betätigen. Ich war u. a. in folgenden Firmen tätig: Eternit A. G., Niederurnen; La Suisse, Versicherungen, St. Gallen; Wolo A. G., chem. Fabrik, Zürich.

Im Herbst 1945 nahm ich die Studien an der Universität Basel wieder auf, die ich nach sechs Semestern im November 1948 mit der mündlichen Doktorprüfung abschloß. Während dieser Zeit besuchte ich die Vorlesungen der Herren Professoren Furlan, Lewald, Ruck, Salin, Simonius, Staehelin und Wagner und die Seminarübungen bei den Herren Professoren Furlan, Salin und Wagner. Die Dissertation entstand auf Anregung und unter der Leitung von Herrn Professor Salin.